

44986



BANCO MUNDIAL



Informe sobre el crecimiento

Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente

Informe sobre el crecimiento
Estrategias para el crecimiento sostenido
y el desarrollo incluyente



Informe sobre el crecimiento

Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente

COMISIÓN SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Miembros de la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo

- Montek Singh Ahluwalia**, director diputado, Planning Commission, Gobierno de India, New Delhi.
- Edmar Bacha**, director, Casa Das Garças Institute for Economic Policy Studies y asesor superior, Banco Itaú BBA, Brasil; ex asesor superior del ministro de Finanzas en la implementación del “Plano Real” y ex presidente del National Development Bank (BNDES).
- Dr. Boediono**, gobernador, Bank Indonesia; ex ministro coordinador de Asuntos Económicos, profesor de economía, Gajah Mada University, Indonesia.
- Lord John Browne**, director general, Riverstone Europe LLP; ex CEO de British Petroleum p.l.c., Reino Unido.
- Kemal Derviş**, administrador, United Nations Development Programme; ex ministro de Asuntos Económicos y del Tesoro, Turquía.
- Alejandro Foxley**, ministro de Asuntos Exteriores; ex ministro de Finanzas, Chile.
- Goh Chok Tong**, ministro Superior del Gabinete y presidente de la Monetary Authority of Singapore; ex primer ministro de Singapur.
- Han Duck-soo**, ex primer ministro y ex primer ministro diputado de Finanzas y Economía, República de Corea.
- Danuta Hübner**, comisionado de Política Regional, European Commission; ex subsecretario general y secretario ejecutivo de la UN Economic Commission for Europe de las Naciones Unidas; cargos anteriores en el gobierno de Polonia: ministro de Polonia para Asuntos Europeos, ministro para la Integración Europea y ministro Diputado de Asuntos Exteriores, ministro-jefe de la Cancillería del presidente de la República de Polonia, ministro diputado de Comercio e Industria.
- Carin Jämtin**, ex ministro para la Cooperación de Desarrollo Internacional, Suecia.
- Pedro-Pablo Kuczynski**, ex primer ministro y ex ministro de Economía y Finanzas, Perú.
- Danny Leipziger**, vicepresidente para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica, Grupo del Banco Mundial; vicepresidente de la Comisión.
- Trevor Manuel**, ministro de Finanzas, Sudáfrica.
- Mahmoud Mohieldin**, ministro de Inversiones, República Árabe de Egipto.
- Ngozi N. Okonjo-Iweala**, director general, Grupo del Banco Mundial; ex ministro de Finanzas y Asuntos Exteriores, Nigeria.
- Robert Rubin**, presidente del Comité Ejecutivo, Citigroup Inc.; ex secretario del Tesoro, Estados Unidos.
- Robert Solow**, Premio Nobel de Economía; profesor emérito del Instituto, Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos.
- Michael Spence**, Premio Nobel de Economía; profesor emérito, Stanford University; presidente de la Comisión, Estados Unidos.
- Sir K. Dwight Venner**, gobernador, Eastern Caribbean Central Bank, St. Kitts y Nevis.
- Ernesto Zedillo**, ex presidente de México; director, Yale Center for the Study of Globalization, Estados Unidos.
- Zhou Xiaochuan**, gobernador, People’s Bank of China.

Montek S. Ahluwalia
MONTEK SINGH AHLUWALIA

Edmar Bacha
EDMAR BACHA

Dr. Boediono
DR. BOEDIONO

Lord John Browne
LORD JOHN BROWNE

Kemal Dervis
KEMAL DERVIS

Alejandro Foxley
ALEJANDRO FOXLEY

Goh Chok Tong
GOH CHOK TONG

Han Duck-soo
HAN DUCK-SOO

Danuta Hübner
DANUTA HÜBNER

Carin Jämtin
CARIN JÄMTIN

Pedro Pablo Kuczynski
PEDRO-PABLO KUCZYNSKI

Danny Leipziger
DANNY LEIPZIGER

Trevor Manuel
TREVOR MANUEL

Mahmoud Mohieldin
MAHMOUD MOHIELDIN

Ngozi N. Okonjo-Iweala
NGOZI N. OKONJO-IWEALA

Robert Rubin
ROBERT RUBIN

Robert M. Solow
ROBERT SOLOW

A. Michael Spence
MICHAEL SPENCE

Sir K. Dwight Venner
SIR K. DWIGHT VENNER

Ernesto Zedillo
ERNESTO ZEDILLO

Zhou Xiaochuan
ZHOU XIAOCHUAN

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the Word Bank in English as *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* in 2008. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies the original language will govern.

Publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* en 2008. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

© 2008 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2008 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados

Primera edición en castellano: octubre de 2008

Para esta edición:

© 2008 Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
www.mayolediciones.com

ISBN 978-958-8307-50-3

Traducción al castellano: Ignacio Caviedes Hoyos

Diseño de cubierta: Naylor Design

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.

Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Contenido

Miembros de la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo	iv
Prefacio	ix
Siglas y abreviaturas	xiii

Panorama general	1
Introducción	11

PARTE 1

Crecimiento alto y sostenido en el período de posguerra 15

¿Qué es el crecimiento?	15
Trece historias de éxito	17
El arte de la formulación de políticas	25
El papel del gobierno	26

PARTE 2

Los ingredientes políticos de las estrategias para el crecimiento 29

Niveles de inversión altos	30
Transferencia de tecnología	36
Competencia y cambio estructural	38
Mercados laborales	39
Promoción de exportaciones y política industrial	41
Tasas de cambio	43
Flujos de capital y apertura de los mercados financieros	44
Estabilidad macroeconómica	46
Ahorros	47
Desarrollo del sector financiero	48
Urbanización e inversión rural	49
Equidad e igualdad de oportunidades	52
Desarrollo regional	54
El medio ambiente y el uso de la energía	56
Gobierno eficaz	56

La calidad del debate	57
Malas ideas	58

PARTE 3

Desafíos al crecimiento en contextos específicos de cada país

61

África subsahariana	61
Pequeños Estados	67
Países ricos en recursos	68
Países de medianos ingresos	71

PARTE 4

Nuevas tendencias globales

73

Calentamiento global	73
Desigualdad creciente de ingresos y proteccionismo	78
El ascenso de China e India y la caída de los precios de los productos manufacturados	80
El problema de la “adición”	81
Los precios en alza de alimentos y combustibles	83
Demografía, envejecimiento y migración	85
Desequilibrios globales y buen gobierno global	87

Apéndice estadístico. La economía mundial y los países en desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial

91

1. Evolución del PIB global y el PIB per cápita	93
2. Población: tendencias y proyecciones	104
3. Pobreza	110
4. Indicadores socioeconómicos	118
5. Infraestructura	125
6. Tendencias mundiales	130
Glosario	153
Reconocimientos	155



Prefacio

En el presente informe se recogen las opiniones de una comisión integrada por 19 líderes, la mayoría de países en desarrollo, y un académico, Bob Solow. En conjunto, todos ellos acumulan muchos años de experiencia en la difícil tarea de formular políticas públicas que influyen en la vida de millones de personas: sus perspectivas de trabajo, su salud, su educación, el acceso a servicios básicos –como agua potable, transporte público y alumbrado para sus hogares–, la calidad de su vida diaria, y la vida y oportunidades de que podrán disfrutar sus hijos.

Estos líderes han debido enfrentar la complejidad de los ingredientes básicos de las estrategias de crecimiento: asignaciones presupuestarias, impuestos, tasa de cambio, políticas comerciales e industriales, regulaciones, privatizaciones y políticas monetarias, por nombrar algunos. A veces, estas opciones parecen estar desligadas de la vida diaria de las personas. Sin embargo, tienen un enorme impacto en ella.

Ha sido un honor para mí trabajar con todos ellos, y la experiencia ha sido un proceso de aprendizaje intenso y acelerado. Confío en que tendremos éxito en compartir sus opiniones, así como las de

una esmerada comunidad de académicos y profesionales en el ámbito del desarrollo y la formulación de políticas públicas, a través de este informe y, sobre todo, de los documentos, talleres y estudios de casos que lo complementan.

El número de personas que viven en lugares de alto crecimiento o en países con niveles de ingreso per cápita similares a los de los países de la OCDE se ha cuadruplicado en los últimos 30 años, al aumentar de 1.000 millones a alrededor de 4.000 millones. El crecimiento se ha acelerado en la economía mundial y en un conjunto aún más amplio de países en desarrollo. Quizás por primera vez en la historia existe una posibilidad razonable de transformar la calidad de vida y las oportunidades creativas de gran parte de la humanidad. En el presente informe se intenta aumentar la probabilidad de que esa esperanza se convierta en realidad.

Los desafíos son, sin lugar a dudas, extraordinarios: el cambio climático, el buen gobierno a nivel mundial, el aumento de la interdependencia, la volatilidad, los riesgos y el principio de la inclusión, que conlleva cerciorarse de que todos participen de los

beneficios. Pero tales desafíos no deberían sobrepasar nuestra capacidad de actuar con ingenio, creatividad y empatía.

Nuestro método ha consistido en tratar de asimilar y digerir la experiencia acumulada en materia de crecimiento y desarrollo, y hacer un análisis minucioso y profundo de las políticas en diversos ámbitos. Luego hemos procurado compartir estas reflexiones con dirigentes políticos y responsables de las políticas de países en desarrollo, incluida la próxima generación de dirigentes, con un grupo de asesores internacionales, y con inversionistas, autoridades responsables de las políticas y dirigentes de países adelantados e instituciones internacionales, que tienen las mismas metas en común. Iniciamos nuestra labor dos años atrás, en abril de 2006. Centramos la atención en el crecimiento sostenido, no porque éste sea el objetivo final, sino porque el crecimiento sostenido hace posible conseguir las cosas que son importantes para la gente: reducción de la pobreza, empleo productivo, educación, salud y oportunidades para ser creativos. También convinimos en que nuestra labor debía fundarse en conocimientos avanzados en todos los ámbitos que los integrantes de la Comisión consideraban importantes para el crecimiento económico y el desarrollo.

Por esta razón realizamos 12 talleres sobre diversos ámbitos de las políticas públicas, todos ellos relacionados con el crecimiento y el desarrollo. En esos talleres, más de 300 distinguidos académicos prepararon y presentaron trabajos y analizaron los temas planteados. Aprovecho esta oportunidad para expresar mi profundo agradecimiento a mis colegas académicos que participaron con entusiasmo y conocimiento y dedicaron su tiempo con generosidad. Los integrantes de la Comisión participaron en los talleres en la medida que lo permitieron sus compromisos. Nos concentramos en lo que sabemos y también en lo que no sabemos. Este esfuerzo no habría sido posible sin esta rigurosa evaluación de los últimos avances en políticas orientadas al crecimiento. Las deliberaciones entre los integrantes de la Comisión en el curso de seis reuniones celebradas en Nueva York, Singapur, Suzhou, Londres y la ciudad de Washington, y los 12 talleres ayudaron a aclarar numerosas cuestiones tanto teóricas como

empíricas. Pronto quedó de manifiesto que los expertos no estaban de acuerdo en muchos ámbitos y que los integrantes de la Comisión no compartían la misma opinión en todos los temas. La Comisión no cree que deba resolver las cuestiones pendientes ni arbitrar los debates en curso. Eso se deberá abordar con el tiempo, a medida que avancen las investigaciones académicas y en materia de políticas. La Comisión considera que el hecho de comprender que nuestros conocimientos son incompletos y que ciertos tipos de políticas entrañan beneficios y riesgos es útil e importante para quienes deben tomar decisiones en condiciones de incertidumbre y sin suficiente información.

La labor realizada ha sido posible gracias a la participación y el compromiso de un gran número de personas. Estoy especialmente agradecido a los integrantes de la Comisión que no dudaron en dedicar largas horas a las deliberaciones durante las reuniones de la Comisión, y en los talleres, y me ayudaron a comprender la naturaleza de los desafíos económicos, políticos y sociales que enfrentan los países en desarrollo.

La Comisión y yo nos hemos apoyado en un grupo de trabajo que resultó ser muy trabajador: Pedro Carneiro, Homi Kharas, Danny Leipziger, Edwin Lim, Paul Romer, Bob Solow y Roberto Zaghera. Juntos hemos intentado asimilar una gran cantidad de material, organizar y estudiar los trabajos preparados para los talleres, y decidir sobre los principales temas que se incluirían en el informe. Bob Solow es muy respetado por la profundidad de sus conocimientos económicos y por su modestia y generosidad. Todo lo que se diga es poco sobre el impacto que Bob Solow ha producido en la evolución del pensamiento de los integrantes de la Comisión, y en mí en particular.

Nuestro editor, Simon Cox, cumplió un papel especialmente importante. Rara vez se encuentra un editor que comprenda tan profunda y cabalmente la lógica y la estructura del argumento, y luego lo exprese con sencillez, claridad e intensidad.

Un motivado grupo de funcionarios del Banco Mundial –Maya Brahmam, Muriel Darlington, Heiko Hesse, Teng Jiang, Diana Maneveskaya y Dorota Nowak– ha organizado cada aspecto del

trabajo de la Comisión, los talleres, la estrategia de difusión, la publicación del informe final y la preparación de numerosos documentos e informes de trabajo. Estoy muy agradecido por su dedicación, eficiencia y afabilidad para trabajar bajo intensa presión. Gracias a sus esfuerzos se han podido realizar los talleres, las publicaciones, las actividades de comunicación y difusión, y el sitio *web*; pero todavía queda más por hacer. Además, el equipo a cargo de las publicaciones ha debido trabajar bajo mucha presión y con plazos que cambiaban continuamente. Les agradezco su paciencia, atención a los detalles, creatividad en las tareas de diseño y su actitud positiva para llevar a cabo su cometido. Este equipo estuvo integrado por Aziz Gökdemir, Stephen McGroarty, Denise Bergeron, Nancy Lammers y Santiago Pombo. Deseo agradecer asimismo a Tim Cullen y a sus colegas por su trabajo experto y ayuda en dar a conocer la labor de la Comisión.

Esta iniciativa fue posible gracias a personas e instituciones que consideraron que el proyecto era importante y decidieron apoyarlo. Agradezco a los gobiernos de Australia, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido; a la Fundación William y Flora Hewlett, y al Grupo del Banco Mundial por su interés y su respaldo financiero.

Evidentemente es imposible nombrar en este prefacio a todas las personas que han colaborado en este esfuerzo. En un apéndice he incluido los nombres de todas las personas cuyos esfuerzos en diversas categorías han hecho posible esta labor.

Deseo expresar mi agradecimiento al vicepresidente de la Comisión, Danny Leipziger. Sus años de experiencia en el ámbito del crecimiento y el desarrollo, y su generosidad al dedicarle su tiempo

a este esfuerzo y poner a disposición los considerables recursos del Banco Mundial, tienen un valor incalculable. También debo señalar que el proyecto de crear la Comisión debe su origen a Danny y a su colega Roberto Zagha, del sector de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica del Banco. En su opinión, con la cual estuve de acuerdo, la importancia central del crecimiento para alcanzar varios objetivos del desarrollo –en especial la reducción de la pobreza– y la disponibilidad de un creciente acervo de investigaciones y experiencias hacían oportuno llevar a cabo este proyecto.

Por último, quiero destacar que durante dos años trabajé prácticamente todos los días con una persona. Se trata de Roberto Zagha, el secretario de la Comisión. Sin el más mínimo riesgo de caer en una exageración, nada de esto habría sucedido sin él. Los talleres, que fueron un ingrediente fundamental del proceso, han sido absolutamente obra suya. La amplitud de sus conocimientos sobre los trabajos relevantes en materia de desarrollo es impresionante. Su respeto por los líderes académicos y del ámbito de las políticas públicas, así como su relación personal con ellos, han sido fundamentales para el éxito del proyecto. Roberto es una persona generosa, modesta, rigurosa en su pensamiento y sus interacciones, a quien le preocupa profundamente el objetivo final. Para mí ha sido sumamente gratificante haber sido su compañero de trabajo en esta iniciativa.

Michael Spence
Junio de 2008

Siglas y abreviaturas

AGOA*	Ley de Crecimiento y Oportunidades para África
AusAID	Australian Agency for International Development
CAGR*	Tasa compuesta anual de crecimiento
CO ₂	Dióxido de carbono
Dev11	Argelia, Bangladesh, República Árabe de Egipto, Indonesia, República Islámica de Irán, Malasia, Pakistán, Filipinas, Rumania, Tailandia y Turquía
DFID U.K.	Department for International Development
DPT*	Difteria, tos ferina y tétanos (vacuna)
EITI*	Iniciativa de Transparencia de Industrias de Extracción
UE	Unión Europea
IED	Inversión extranjera directa
PIB	Producto Interno Bruto
GHG*	Gases de invernadero
Growth 13	Botsuana; Brasil; China; Hong Kong (China); Indonesia; Japón; Corea, Rep. de; Malasia; Malta; Omán; Singapur; Taiwán (China) y Tailandia
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida
IAER**	Institute of Applied Economic Research (Brasil)
TIC	Tecnología(s) de información y comunicaciones
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MUV*	Valor unitario de manufactura
ONG	Organización(es) no gubernamental(es)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PPP	Paridad(es) de poder de compra
RCA*	Ventaja comparativa revelada
SAR*	Región administrativa especial
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
ASS	África subsahariana
NU	Naciones Unidas
PNUD	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio

* Por sus iniciales en inglés.

** Por sus iniciales en portugués.



Panorama general

Desde 1950 en adelante, 13 economías han crecido anualmente a una tasa media del 7% o más por al menos 25 años. A ese ritmo de expansión, una economía casi duplica su tamaño en una década. El presente informe versa sobre este tipo de crecimiento elevado y sostenido: sus causas, consecuencias y su dinámica interna¹. Se podría decir que es un informe sobre “milagros económicos”, si no fuera porque creemos que el término puede dar lugar a confusión. A diferencia de los milagros, el crecimiento elevado y sostenido puede ser explicado y, confiamos, repetido.

El crecimiento no es un fin en sí mismo. Permite, sin embargo, alcanzar otros objetivos importantes para las personas y las sociedades. Tiene el poder de

liberar de la pobreza y la opresión a pueblos enteros. Nada ha tenido jamás el mismo efecto. También crea los recursos necesarios para proveer atención de salud, educación y otros objetivos de desarrollo del milenio que el mundo se ha propuesto alcanzar. En síntesis, consideramos que el crecimiento es una condición necesaria, si bien no suficiente, para lograr un desarrollo más amplio, que amplíe las posibilidades de los individuos para ser productivos y creativos.

La dinámica del crecimiento y la economía mundial

En el informe se señalan algunas de las características distintivas de las economías de crecimiento elevado y se procura establecer qué deben hacer otros países en desarrollo para emularlas. No contiene una fórmula que puedan aplicar los responsables de las políticas, pues no existe una fórmula genérica. Cada país tiene características y experiencias históricas específicas que se deben tener en cuenta en su

¹ El informe contiene las opiniones de una Comisión integrada por 19 dirigentes, gubernamentales, empresariales y de políticas públicas de reconocida trayectoria y experiencia, en su mayoría provenientes de países en desarrollo, y dos economistas de renombre. Se redactó a lo largo de dos años, durante los cuales la Comisión se reunió, consultó a importantes académicos, dirigentes empresariales, autoridades responsables de formular políticas y organizaciones no gubernamentales, y extrajo enseñanzas de esas consultas. El informe refleja los conocimientos adquiridos durante ese período así como la propia experiencia de los miembros de la Comisión.

estrategia de crecimiento. No obstante, el informe contiene un marco que será útil a las autoridades responsables de las políticas para formular una estrategia de crecimiento adecuada a sus circunstancias. No les dará todas las respuestas pero, por lo menos, los ayudará a enunciar las preguntas correctas. El crecimiento rápido y sostenido no se produce espontáneamente. Requiere que los dirigentes políticos del país asuman un compromiso a largo plazo y lo lleven adelante con paciencia, perseverancia y pragmatismo.

“Nuestro objetivo no fue hacer un resumen del estado del conocimiento sobre la materia sino preparar un informe lo bastante breve como para que pudieran leerlo primeros ministros y presidentes; un informe que pudiera ayudarles a reflexionar sobre la naturaleza de las estrategias del crecimiento y hacer las preguntas apropiadas a sus ministros y consejeros”.

- Montek Sing Ahluwalia

Hasta la segunda mitad del siglo XX, no se habían registrado tasas de crecimiento persistentes de 7% anual durante más de 25 años. Eso es posible, únicamente, porque la economía mundial es ahora más abierta y está más integrada. Este factor permite que las economías de rápido crecimiento importen ideas, tecnologías y conocimientos especializados de otras partes del mundo. Uno de los medios para transferir estos conocimientos es la inversión extranjera directa, que varias economías de alto crecimiento se han procurado activamente; otro es la educación en el extranjero, que suele crear redes internacionales perdurables. Dado que aprender algo es más fácil que inventarlo, los alumnos inteligentes pueden ganar terreno rápidamente en las principales economías. El crecimiento elevado sostenible es crecimiento de recuperación, y la economía mundial es el recurso fundamental para ese fin.

La economía mundial abierta también ofrece a los países en desarrollo un mercado profundo y elástico para sus exportaciones. Dado que la mag-

nitud del mercado impone límites a la división del trabajo, esta amplia demanda mundial permite a los países especializarse en nuevas líneas de exportación y mejorar su productividad de múltiples maneras.

¿Es posible tomar la ruta que lleva al crecimiento sin dar un giro hacia el exterior? Algunas economías se han volcado hacia adentro y han preferido competir con las importaciones en el mercado interno en vez de hacerlo por las aduanas extranjeras en el mercado mundial. En algunos casos, estas estrategias han logrado impulsar la inversión, con el consiguiente aumento de la magnitud y la eficiencia de los productores internos. También permiten evitar los riesgos y las perturbaciones de una apertura demasiado abrupta a la competencia extranjera. Sin embargo, las estrategias de crecimiento que dependen exclusivamente de la demanda interna llegan, eventualmente, a su límite. Por lo general, el mercado interno es demasiado pequeño como para mantener el crecimiento durante un período prolongado y no ofrece a la economía la misma libertad para especializarse en aquello que mejor produce.

La existencia de una oferta abundante de mano de obra es otro de los factores que propician el crecimiento de recuperación. A medida que la economía se expande y ramifica, las nuevas empresas captan el interés de los trabajadores subempleados en el campo de la agricultura tradicional y los atraen a las ciudades, donde pueden realizar una labor más productiva. Los recursos, especialmente la mano de obra, deben tener movilidad. Ningún país se ha industrializado sin que también se produzca un proceso de urbanización, generalmente caótico.

Las economías que están creciendo a una tasa elevada se están transformando estructuralmente. De acuerdo con el informe, “aunque el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se mida en la copa del árbol de la macroeconomía, toda la acción transcurre en el matorral de la microeconomía, donde crecen nuevas ramas y donde se desecha la madera seca”. La mayoría de las políticas y medidas de reforma orientadas al crecimiento están diseñadas para promover esta microeconomía de creación y destrucción y, fundamentalmente, para proteger a las personas que sufran los efectos adversos de esta dinámica.

Gracias a la abundante mano de obra y la profunda demanda mundial, la velocidad del crecimiento en las primeras etapas del desarrollo está limitada primordialmente por el ritmo de la inversión (pública y privada en conjunto). Esta inversión, a su vez, está afectada por la disponibilidad de ahorros. Generalmente, las economías de alto crecimiento reservan una enorme proporción de su ingreso: no es inusual que la tasa de ahorro nacional se sitúe entre el 20% y el 25% o inclusive sea superior. En principio, los países podrían depender en mayor grado del capital extranjero para financiar sus necesidades de inversión. En los últimos decenios, sin embargo, las afluencias de capital no han seguido una trayectoria uniforme. En nuestra opinión, el ahorro extranjero es un sustituto imperfecto del ahorro interno, incluido el ahorro público, para financiar las inversiones que requiere una economía en pleno auge.

Liderazgo y gestión de gobierno eficaz

Los casos exitosos comparten otra característica: un gobierno cuya capacidad, credibilidad y compromiso son cada vez mayores. El crecimiento a un ritmo tan rápido y durante un período tan prolongado, requiere un fuerte liderazgo político. Las autoridades responsables de formular políticas deben elegir una estrategia de crecimiento, comunicar sus objetivos a la población y convencer a sus conciudadanos de que la importancia de los frutos que se recogerán en el futuro hace que valga la pena realizar esfuerzos, vivir frugalmente y soportar dificultades económicas. Y tendrán éxito únicamente si sus promesas son creíbles, incluyentes e infunden en los ciudadanos la confianza de que ellos o sus hijos gozarán plenamente de los beneficios del crecimiento.

Tal liderazgo requiere paciencia, un horizonte de planificación a largo plazo y el firme propósito de alcanzar el objetivo de un crecimiento incluyente. En varias economías de rápido crecimiento, el gobierno fue ejercido por un régimen de partido único que tenía expectativas de mantenerse en el poder durante un período prolongado. En otras, los

dirigentes de democracias multipartidarias encontraron la manera de ser pacientes y mantener una orientación coherente en el tiempo. Por ejemplo, los partidos políticos rivales pueden concertar una estrategia de crecimiento bipartidaria, que cada uno de ellos aplicará durante su período de gobierno. Aunque no medie la celebración de un pacto formal, una estrategia de crecimiento exitosa, que despierta confianza en la población, puede sobrevivir al gobierno que la instauró. La experiencia señala que los sólidos equipos de tecnócratas, que ponen el acento en el crecimiento a largo plazo, también pueden preservar la memoria institucional y la continuidad de las políticas. La estabilidad y la experiencia son especialmente importantes durante los períodos de agitación política en razón del tiempo que se requiere para que los nuevos sistemas de toma colectiva de decisiones se asienten y funcionen con eficiencia.

Así como el crecimiento no es el objetivo primordial, tampoco lo son las reformas. En ambos casos, son medios para llegar a un fin. Las reformas pueden ser admirables y constituir logros importantes, pero si el crecimiento no se acelera o si un gran número de habitantes no nota que sus circunstancias han mejorado, entonces será preciso adoptar otras medidas. Depender del mercado para que éste asigne eficientemente los recursos es, indudablemente, necesario (no se conoce ningún sustituto eficaz), pero eso no implica permitir que una combinación de mercados y un conjunto de reformas determinen los resultados.

Además de identificarse con el objetivo de lograr un crecimiento elevado, el gobierno debe ser pragmático en su consecución. Las medidas ortodoxas tienen una aplicación limitada. El presente informe es resultado de las investigaciones y los debates encabezados por autoridades responsables de formular políticas con amplia experiencia, empresarios y dos Premios Nobel, quienes, durante dos años, tomaron nota de las opiniones de importantes autoridades sobre cuestiones que abarcaron desde política macroeconómica hasta urbanización. De haber existido alguna doctrina de crecimiento válida, estamos seguros de que la habríamos encontrado.

Los economistas conocen el funcionamiento de los mercados y pueden predecir con cierto grado de certeza cómo reaccionará una economía de mercado madura a sus prescripciones normativas. Sin embargo, los mercados maduros se asientan en profundas bases institucionales, las instituciones que definen los derechos de propiedad, exigen el cumplimiento de los contratos, dan a conocer los precios y subsanan las deficiencias de información entre compradores y vendedores.

A menudo, los países en desarrollo carecen de estas instituciones reguladoras y de mercado. Por cierto, una parte importante del desarrollo es, precisamente, la creación de estas capacidades institucionalizadas. El crecimiento ocurre aunque estas instituciones no existan, ya que ellas pueden evolucionar en forma conjunta con la economía a medida que ésta se expande. Empero, no conocemos detalladamente cuáles son los pasos a seguir para estructurarlas y las autoridades responsables de formular políticas no pueden establecer, en todos los casos, cómo funcionará un mercado en ausencia de estas instituciones. Las dificultades son mayores cuando se intenta predecir con exactitud el impacto de los cambios de política y las reformas en las economías en desarrollo. En esta etapa, nuestros modelos o instrumentos de predicción son incompletos en muchos aspectos importantes.

Consignientemente, es prudente que los gobiernos utilicen un método experimental para implementar la política económica. El principio está enunciado con claridad en el pensamiento de Deng Xiaoping citado frecuentemente: “hay que atravesar el río tanteando las rocas”. En algunos casos, los gobiernos deben avanzar paso a paso y evitar los cambios de política repentinos que podrían entrañar más riesgos que beneficios. De esta manera, se ponen límites a los daños potenciales que podría ocasionar un error de política, permitiendo que el gobierno y la política se autocorrijan con más facilidad. Asimismo, cada pisada debe constituir una pequeña prueba o experimento, un “tanteo” que permita encontrar el mejor camino para seguir adelante.

Formular la política es tan solo una parte de la batalla. También es preciso aplicarla fielmente y

administrarla de manera razonable. Los aparatos gubernamentales eficaces no se construyen de la noche a la mañana y requieren constante atención. Es necesario fomentar y mantener una cultura de honestidad en la administración pública. Asimismo, la administración debe contratar y retener a personas talentosas, ofreciéndoles mejores sueldos y promociones y reconociendo los méritos de los funcionarios que pueden lograr mejoras cuantificables en el desempeño del sector público.

El gobierno no es la causa inmediata del crecimiento. Ese papel lo cumplen el sector privado, las inversiones y la capacidad empresarial para reaccionar ante las señales que emiten los precios y las fuerzas del mercado. A largo plazo, empero, es fundamental que el gobierno sea estable, honesto y eficaz. El ámbito de competencia del gobierno abarca, por ejemplo, el mantenimiento de la estabilidad de los precios y la responsabilidad fiscal, que en ambos casos influyen en los riesgos que afrontan los inversionistas privados y en su rentabilidad.

En los últimos decenios, se aconsejó a los gobiernos adoptar medidas de “estabilización, privatización y liberalización”. Las razones que sustentan este requerimiento son importantes: los gobiernos no deben tratar de abarcar demasiado, ni tampoco intentar reemplazar a los mercados o aislar a la economía del resto del mundo. Sin embargo, consideramos que esta fórmula define el papel del gobierno de una manera excesivamente estrecha. El hecho de que los gobiernos actúen con torpeza algunas veces y otras no tengan un rumbo fijo, no significa que deben ser eliminados de la escena. Por el contrario, un gobierno pragmático y activo cumple un papel fundamental a medida que la economía crece y se desarrolla.

Lograr un crecimiento elevado y sostenido no es tarea fácil. Si lo fuera, la lista de casos exitosos sería más larga. Algunos países avanzan con dificultad para comenzar a crecer, otros no logran mantener su tasa de crecimiento. En ocasiones, crecen rápidamente, pero se estancan en una meseta cuando llegan a un ingreso mediano. Una economía de crecimiento rápido es un blanco en movimiento. A menudo, las malas políticas son políticas buenas que se aplicaron durante demasiado tiempo. Y así

como la estrategia de crecimiento de un país debe evolucionar junto con la economía, también debe evolucionar su política. La prosperidad creará una clase media cuyas opiniones deberán ser tenidas en cuenta en el proceso político, tanto a nivel local como central.

Una vez descrito el arte de hacer política, nos referiremos ahora a los ingredientes de la política propiamente dichos. Puede ocurrir que, en un momento dado, un gobierno considere necesario realizar un número de reformas y gastos que exceden ampliamente sus posibilidades y su presupuesto. En una estrategia de crecimiento coherente, por tanto, el gobierno debe establecer las prioridades a las que dedicará sus energías y recursos. Estas decisiones son extremadamente importantes y deben tomarse en el marco del país y las circunstancias específicas, teniendo en cuenta condiciones iniciales que suelen ser muy diferentes. El presente informe, por tanto, no contiene indicaciones respecto de las prioridades que deben fijar las autoridades responsables de formular políticas, pues tan solo es posible identificar las políticas que requieren atención.

La política que sustenta un crecimiento elevado y sostenido genera el entorno propicio para lograr un alto nivel de inversión, creación de empleo, competencia, movilidad de los recursos, protección social, equidad e inclusión. Sería excesivo afirmar que todos estos factores son condiciones necesarias. En nuestra opinión, las posibilidades de acelerar el crecimiento aumentan marcadamente cuando existe una clara comprensión de la dinámica y se dedica especial atención a los cambios normativos. Por el contrario, la desatención persistente de esas bases será, eventualmente, perjudicial para el crecimiento. Existen muchas recetas para preparar pastas. Los ingredientes y el tiempo de cocción son diferentes en cada caso. Pero si no se agrega sal o si se dejan hervir por demasiado tiempo, el resultado será a todas luces inferior.

Algunos ingredientes de la política

Ningún país ha logrado mantener un crecimiento rápido sin tener al mismo tiempo tasas de inversión

pública –en infraestructura, educación y salud– extraordinariamente altas. En vez de cerrar las puertas a la inversión privada, este tipo de gasto las incluye. Sienta las bases para la creación de nuevas industrias y aumenta la rentabilidad de las empresas privadas que gozan de los beneficios de tener empleados sanos y educados, caminos transitables y electricidad confiable.

Hemos descubierto que, lamentablemente, no se presta la debida atención al gasto en infraestructura. A menudo, ni siquiera se mide. También hemos observado que en muchos países las cifras de la cantidad de educación (años de escolaridad, tasas de matrícula) son más impresionantes que los resultados: alfabetismo, conocimientos de aritmética y otras aptitudes cognitivas. Es obvio que en materia de crecimiento, lo que importa son los resultados.

La salud es un bienpreciado para la gente, independientemente de su impacto en el crecimiento. No obstante, no debe olvidarse que el hambre, la malnutrición y la enfermedad tienen consecuencias económicas. Deseamos resaltar un ejemplo concreto: si los niños no reciben alimentos suficientes en el útero de la madre o durante su infancia, su desarrollo cognoscitivo sufre un menoscabo permanente que reduce su productividad y su capacidad para obtener los beneficios de una educación. También constituye una profunda injusticia. Así pues, el rápido aumento de los precios internacionales de los alimentos, que ha intensificado las dificultades que afrontan las familias pobres para alimentarse adecuadamente, pone en grave peligro el crecimiento a largo plazo. Aunque el elevado precio de los alimentos crea oportunidades importantes para los países en desarrollo, la rapidez con que se produjo el aumento y los retrasos inevitables para aumentar la oferta, han generado una emergencia a corto plazo que requiere atención inmediata.

El crecimiento conlleva una transformación estructural de la economía: de la agricultura a las manufacturas, de la fuerza de trabajo rural a la urbana. Esta transformación obedece a presiones competitivas. Por tanto, los gobiernos que se proponen aumentar el crecimiento deben liberalizar los mercados de productos con el fin de permitir el ingreso de empresas

nuevas y más productivas y la salida de las empresas obsoletas. También deben conceder un margen de maniobra en el mercado laboral, que permita a las nuevas industrias crear empleos rápidamente y a los trabajadores moverse con libertad para ocuparlos. Estas reformas se recomiendan con facilidad, pero su aplicación plantea dificultades. Si por cuestiones políticas, no es posible llevar a cabo una renovación total de la legislación laboral, las autoridades responsables de formular políticas deben encontrar una solución de compromiso pragmática que satisfaga las aspiraciones de quienes demandan empleo y no sea rechazada por aquellos que lo tienen y pueden ejercer influencias políticas.

Si bien la destrucción creativa es natural desde una perspectiva económica, no es natural para aquellos que son desplazados en el proceso. Las autoridades responsables de formular políticas deben oponer resistencia a los pedidos de protección para industrias, empresas o empleos y, por el contrario, deben esforzarse por proteger a las personas. Las mejores medidas de protección que puede ofrecer un gobierno son, quizás, la educación, que facilita el aprendizaje de nuevos conocimientos, y una tasa elevada de creación de empleo, que permite encontrar un nuevo empleo con más facilidad. Además, los gobiernos deben crear programas de protección social para proporcionar una fuente de ingresos a los desempleados hasta que encuentren otro trabajo, y garantizar el acceso ininterrumpido a los servicios básicos. Estas políticas son tanto éticas como prácticas. Sin ellas, el apoyo popular a una estrategia de crecimiento desaparecerá rápidamente.

La inseguridad económica no afecta únicamente al mundo en desarrollo. En varios países de ingreso alto, la desigualdad va en aumento a medida que se estanca el salario medio. La causa de estas tendencias es motivo de controversias. Pero sea quien fuere el verdadero culpable, la opinión pública tiende a culpar a la globalización. En consecuencia, cada vez existe más escepticismo respecto de las ventajas de una economía abierta, a pesar de los grandes beneficios que reporta. La Comisión considera que los gobiernos deberían poner más empeño en distribuir los beneficios de la globalización de una manera más equitativa y en proteger

a los habitantes de los desajustes económicos, sea cual fuere su causa. El apoyo a una economía mundial abierta depende de eso.

La Comisión está firmemente convencida de que las estrategias de crecimiento sólo tienen éxito cuando encierran la promesa de igualdad de oportunidades y ofrecen a todos los habitantes las mismas posibilidades de gozar de los frutos del crecimiento. Con todo, la igualdad de oportunidades no garantiza que los resultados serán equitativos. Ciertamente, en las etapas iniciales del crecimiento, existe una tendencia natural a que la brecha de ingresos se profundice. La Comisión considera que los gobiernos deben esforzarse por contener esta desigualdad tanto en el nivel de ingresos inferior como en el superior. Caso contrario, pueden surgir divisiones políticas, protestas e inclusive conflictos violentos que ponen en peligro el progreso de la economía. Una vez más, si el fundamento ético no basta para persuadir, el pragmático debería hacerlo.

La educación de las niñas es una prueba contundente del compromiso de los gobiernos en la esfera de la igualdad de oportunidades. El número y la magnitud de los obstáculos que impiden a las niñas completar la escuela son enormes: presiones financieras familiares, falta de seguridad y hasta cosas tan elementales como la falta de servicios sanitarios adecuados. Pero una vez que se superan estos obstáculos, los beneficios son cuantiosos. Las mujeres instruidas tienen hijos a una edad más avanzada, en menor número y más sanos. Los niños que se benefician de la educación de su madre, suelen tener un mejor desempeño escolar. Por consiguiente, educar a las niñas e integrarlas en la fuerza de trabajo es un medio para quebrar el ciclo intergeneracional de pobreza.

Los gobiernos de las economías de alto crecimiento no fueron puristas del libre mercado. Probaron una amplia gama de políticas para contribuir a diversificar las exportaciones o mantener la competitividad, entre ellas políticas industriales para promover la inversión en nuevos sectores y medidas de regulación del tipo de cambio, respaldadas por un conjunto de controles de capital y acumulación de reservas. Estas políticas son muy controvertidas. En el ámbito de la Comisión y en la comunidad norma-

tiva amplia, existe un amplio espectro de opiniones respecto de sus beneficios y riesgos. Hemos intentado establecer las razones que las justifican e identificar los problemas potenciales que crean pues, en ambos casos, es importante y útil conocerlos. Si los gobiernos deciden probar estas medidas, deben tener en claro los objetivos que persiguen y actuar con rapidez para cambiar de curso si no se concretan los resultados previstos. Por otra parte, las políticas también deberían ser transitorias, a menos que sea necesario mantenerlas debido a la existencia de externalidades apremiantes o ineficiencias del mercado. Toda actividad lucrativa que requiera subvenciones permanentes o distorsiones de precios para subsistir, no merece hacerlo.

Con frecuencia, el medio ambiente no se ha tenido debidamente en cuenta en las primeras etapas del desarrollo. Por efecto de este descuido, el aire quedó cargado de partículas y el agua contaminada con efluentes. En nuestra opinión, eso constituye un error cuya corrección será extremadamente costosa en el futuro. En el informe se sostiene que en toda estrategia de crecimiento es preciso tener en cuenta, desde un principio, el costo de la contaminación, aun cuando no se adopten de inmediato las normas ambientales más estrictas exigidas en los países ricos. También se recomienda a los países en desarrollo eliminar las subvenciones a los combustibles. Estas subvenciones imponen una carga fiscal que aumenta a medida que suben los precios de la energía, y distraen recursos que podrían destinarse a mejorar la infraestructura pública. También inclinan las estructuras de la inversión privada en la economía hacia industrias básicas y técnicas de alto consumo de energía. Por último, estas subvenciones a la energía constituirán un impedimento para que los países en desarrollo participen en los esfuerzos mundiales por reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Países que afrontan desafíos especiales

Todos los países a los que está dirigido este informe comparten la necesidad de crecer más rápidamente.

Pero ese es su único punto en común. Algunos son grandes, otros pequeños; algunos tienen abundantes recursos naturales, otros sólo pueden vender su trabajo. Algunos demuestran entusiasmo por aprender a poner en marcha el crecimiento, otros están preocupados por recuperarlo. En el informe se identifican cuatro grupos de países que parecen afrontar desafíos especiales para generar y mantener un crecimiento elevado, a saber:

1. *Países africanos:* Los países de África subsahariana deben lidiar con fronteras poco funcionales, heredadas del colonialismo, y con la bendición a medias de una inusual abundancia de recursos naturales. Una enorme proporción de la población de África vive en países sin litoral que, si se hubieran dado otras circunstancias históricas, probablemente serían provincias de una unidad política más grande. Con todo, el pasado inmediato del continente permite abrigar esperanzas. En los últimos años, se ha registrado un crecimiento anual del 6% y los precios de sus exportaciones de productos básicos están alcanzando niveles elevados. Al analizar los pasos necesarios para mantener este impulso, dedicamos especial atención a las medidas que podrían aplicar los países africanos para aumentar la inversión y diversificar sus exportaciones.
2. *Pequeños Estados:* La economía mundial está salpicada de un gran número de Estados muy pequeños, donde el costo per cápita de la gestión y los servicios públicos es inevitablemente elevado. Debido a su pequeña magnitud, tienen poco margen para diversificar sus economías, lo que los hace muy vulnerables a las perturbaciones económicas. La respuesta yace en que adhieran a la economía mundial, formen clubes regionales y contraten externamente algunas funciones de la gestión de gobierno.
3. *Países ricos en recursos naturales:* Las economías que han sido bendecidas con una gran abundancia de petróleo, minerales u otros recursos naturales deberían invertir en el país la “renta”, o las sumas recibidas, y así aumentar sus posibilidades de crecimiento. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra, con mucha frecuencia, que se hace lo

contrario. Los escollos son bien conocidos. Algunas veces, el Estado vende los derechos de extracción a un precio muy barato o aplica impuestos excesivamente bajos sobre los ingresos derivados de los recursos. Otras, las sumas que éste obtiene son robadas o malgastadas por élites que buscan enriquecerse y por grupos de intereses creados. En las ocasiones en que el dinero se invierte, no siempre se lo hace de manera inteligente o transparente. Además, por ser una fuente inmediata de divisas, los recursos naturales pueden reducir los incentivos para diversificar las exportaciones, problema éste que se conoce como “síndrome holandés”. Los países podrán mejorar esta triste historia únicamente si logran captar una proporción adecuada de la renta de los recursos; ahorran un monto prudente en el extranjero y fijan prioridades claras y orientadas al crecimiento para absorber el resto dentro del país.

4. *Países de ingreso mediano*: Las economías se esfuerzan, a menudo, por mantener su ritmo acelerado de crecimiento a medida que se acorta la distancia que las separa de los países de ingreso alto. Al aumentar los salarios, pierden gradualmente su ventaja comparativa en las industrias con gran intensidad de mano de obra. Con el tiempo, esas industrias desaparecen. Cada vez más, el crecimiento debe brotar del conocimiento, la innovación y el aumento de las existencias de capital tanto físico como humano. Los servicios también asumen un lugar más prominente en la composición de la economía. Las estrategias de crecimiento que fueron útiles a la economía cuando el nivel de los salarios era más bajo, ya no son eficaces. En vez de focalizar el apoyo en los sectores con gran intensidad de mano de obra, los gobiernos deben ampliar la educación superior con el fin de respaldar el crecimiento del sector de servicios de la economía. Es preciso aumentar los conocimientos en todos los niveles de empleo. Caso contrario, cuando desaparezcan los empleos no calificados en el sector de manufacturas, la parte de la población con menor capacitación e instrucción no tendrá la posibilidad de elegir un buen empleo.

Nuevos desafíos mundiales

Los países que se embarcan hoy en una estrategia de alto crecimiento deben superar algunas tendencias mundiales que sus predecesores no afrontaron, entre ellas: el calentamiento de la Tierra; la disminución del precio relativo de los bienes manufacturados y el aumento del precio relativo de los productos básicos, entre ellos la energía; el creciente descontento con la globalización en las economías avanzadas y en algunos países en desarrollo; el envejecimiento de la población mundial, aun cuando los países más pobres luchan contra las dificultades que acarrea el aumento de la población joven, y el aumento de la discordancia entre los problemas mundiales –en las esferas de la economía, la salud, el cambio climático y en otros sectores– y las respuestas internacionales coordinadas deficientemente.

El calentamiento de la Tierra y el cambio climático

El cambio climático es el desafío más grave que afronta el mundo: el daño que ocasionan los gases de efecto invernadero no se limita al país que los emitió. Ciertamente, los países pobres, cuya contribución al problema ha sido insignificante, serán probablemente los más afectados. En consecuencia, deben adoptar medidas para defenderse de los efectos del cambio climático lo antes posible. No sabemos con cuánta celeridad. Si bien se han comenzado a formular planes de contingencia internacionales –para proporcionar ayuda cuando un país la necesite–, es preciso avanzar más rápidamente en su elaboración.

Es mejor prevenir el cambio climático (o “mitigarlo”, como dicen los expertos) que paliar sus efectos. El dilema, sin embargo, es cómo lograr que las emisiones de carbono disminuyan a niveles seguros al promediar la mitad del siglo y, al mismo tiempo, dar cabida al crecimiento de los países en desarrollo. Por el momento, el debate ha llegado a un callejón sin salida desde el punto de vista conceptual.

La tecnología ofrece una respuesta. Las economías avanzadas deben promover la creación de nuevas técnicas para reducir las emisiones de carbono y ahorrar energía. El concierto de las naciones debe reducir radicalmente los factores de crecimiento mundial que hacen uso intensivo de energía y generan emisiones de carbono. Es la única manera de que los países en desarrollo crezcan rápidamente sin someter al planeta a los efectos potencialmente catastróficos del calentamiento global.

En segundo término, las iniciativas mundiales de mitigación deben cumplir dos criterios: ser eficientes (es decir, reducir el máximo volumen de emisiones al menor costo posible) y ser equitativas. En interés de la equidad, las economías avanzadas, que son responsables de la mayor parte del problema, deberían ser las primeras en establecer metas a mediano plazo para reducir sus propias emisiones.

Por otra parte, muchas personas argumentan que los países en desarrollo tendrían que fijarse metas a más largo plazo –50 años– para reducir sus emisiones. Después de todo, estos países son responsables de una proporción cada vez mayor de los gases en la atmósfera. En nuestra opinión, sin embargo, este enfoque no es apropiado. Los países en desarrollo pobres pueden realizar una contribución más importante y rápida a través de la cooperación en proyectos de mitigación transfronterizos. Estos proyectos cumplen los criterios de eficiencia y equidad. El recorte se realiza en los países pobres, por tanto es eficiente, pero los costos son sufragados por los países ricos, lo cual es equitativo. Además de esta contribución, los países en desarrollo también deben aumentar la eficiencia energética, importar rápidamente nuevas tecnologías y eliminar las subvenciones a la energía.

La convergencia en materia de emisiones per cápita a largo plazo es tanto factible como aconsejable. Cuando los países se aproximan a los niveles de ingreso alto, deben tener derecho a un volumen de emisiones per cápita igual al de otras economías avanzadas. Estos derechos deben ser coherentes con un nivel seguro de emisiones mundiales. Actualmente, se estima que el límite es 14,8 gigatoneladas al año, o 2,3 toneladas por persona. Hoy, las emi-

siones mundiales per cápita de CO₂ ascienden a 4,8 toneladas, o alrededor del doble del nivel seguro.

Variaciones en los precios relativos

En los últimos años, se ha registrado una disminución del precio relativo de los bienes manufacturados y un aumento de los precios de los productos básicos. El aumento de precio de los alimentos ha generado emergencias nutricionales en algunos países, que requieren una respuesta inmediata. En el futuro, los países y las organizaciones internacionales deberán estar mejor preparados para las subidas repentinas en el precio de los productos básicos esenciales, pues éstas se convertirán en una característica permanente de la economía mundial.

Algunos datos indican que la disminución del precio relativo de los bienes manufacturados es consecuencia del crecimiento de los países en desarrollo, en particular China. A raíz de eso, se ha puesto en duda el funcionamiento futuro de las estrategias de crecimiento descritas en este informe, que se basan en la rápida creación de empleo en industrias de exportación con gran intensidad de mano de obra. Nosotros estamos convencidos de que funcionarán. Con la ayuda de expertos, hemos analizado el llamado “problema de acumulación”: si muchos países en desarrollo aumentan sus exportaciones de manufacturas con uso intensivo de mano de obra, ¿el mercado mundial estaría en condiciones de absorberlas? Y hemos llegado a una conclusión positiva: no se volverán a producir disminuciones rápidas de los precios relativos de los bienes manufacturados que podrían interponer obstáculos al crecimiento de los países en desarrollo, por lo menos en sus etapas iniciales, debido, en parte, a que el crecimiento de los mercados emergentes contribuirá a intensificar la demanda futura.

Aspectos demográficos

Es indudable que la población mundial está envejeciendo rápidamente como consecuencia del marcado

aumento de la longevidad y las tasas relativamente bajas de fecundidad. También es indudable que esta tendencia obligará a muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, a modificar sus sistemas de pensiones y de seguridad social, así como a revisar sus expectativas en materia de jubilación. Sin embargo, no se tiene la certeza de que el envejecimiento de la población ocasionará una desaceleración del crecimiento mundial y una disminución de las oportunidades de los países en desarrollo. La respuesta depende de la rapidez con que se modifiquen los sistemas de pensiones y el tiempo que demoren los ciudadanos en adaptarse, por ejemplo, a la jubilación a una edad más tardía. La adaptación oportuna reducirá al mínimo el impacto en el crecimiento mundial.

En un número importante de países pobres, la trayectoria de los datos demográficos es totalmente inversa a la tendencia mundial: alta fecundidad; menor longevidad, en algunos casos debido a enfermedades como el VIH/SIDA, y aumento constante de la población de jóvenes. Este factor intensifica el peligro de que se generalice el desempleo de los jóvenes. Para evitar este peligro, los países deben crecer con más rapidez. Aunque por sí sola no basta para resolver el problema de desempleo entre los jóvenes, la migración podría ayudar a mitigarlo. También sería beneficiosa para los países receptores cuya población está envejeciendo. La gestión adecuada de la migración a largo plazo y los programas bien supervisados de migración temporal por razones de trabajo deberían formar parte de la globalización del siglo XXI.

Buen gobierno a nivel mundial

Varias de las tendencias señaladas en el informe exigen una respuesta multilateral coordinada de las economías mundiales. Estas tendencias incluyen la creciente influencia de los países en desarrollo, los efectos financieros secundarios en el ámbito

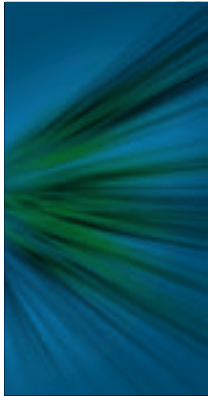
internacional y la estructura desequilibrada y probablemente insostenible del ahorro y el gasto en la economía mundial.

Los países en desarrollo no pueden crecer sin el apoyo de las economías avanzadas. Especialmente, necesitan tener acceso al sistema de comercio mundial abierto. También es probable que necesiten un cierto grado de flexibilidad para promover sus exportaciones, hasta que sus economías alcancen la madurez y su posición competitiva mejore. La finalización con éxito de la Ronda de Doha es importante tanto desde una perspectiva sustantiva como desde una simbólica.

La elaboración de una nueva “arquitectura” de instituciones y reglas para regir la economía mundial, requerirá tiempo. Mientras tanto, seguirá habiendo una discordancia entre nuestra profunda interdependencia y nuestra limitada capacidad para coordinar las respuestas normativas. Esta discordancia generará riesgos y los países deberán adoptar medidas para protegerse contra ellos.

El éxito reciente de muchos países en desarrollo de gran tamaño nos lleva a formular con renovada urgencia una pregunta de larga data: ¿existen límites naturales para el crecimiento? El aumento de precio de los productos básicos parece indicar que la dotación mundial de recursos naturales no se adaptará fácilmente a las aspiraciones de los países pobres. Asimismo, el peligro de calentamiento de la Tierra aumentará a medida que se expanda la industria de los países en desarrollo.

No sabemos si existen límites para el crecimiento, ni cuán generosos serán esos límites. La respuesta dependerá de nuestro ingenio y nuestra tecnología para descubrir nuevas maneras de crear los bienes y servicios que necesita la gente, utilizando una base finita de recursos naturales. Éste será, probablemente, el desafío fundamental del próximo siglo. El crecimiento y la reducción de la pobreza en el futuro, dependerán de nuestra capacidad para resolver ese desafío.



Introducción

La Comisión y su mandato

¿Qué sabemos sobre el crecimiento económico? ¿Y qué implicaciones prácticas pueden extraer los autores de las políticas de ese conocimiento? Ambas son preguntas preocupantes y no más fáciles de responder que ignorar. Desde abril de 2006 han orientado el trabajo de la Commission on Growth and Development, un grupo independiente de autores de políticas, líderes de negocios y académicos, apoyados por el Banco Mundial, la Hewlett Foundation y los gobiernos de Australia, Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Utilizando la investigación académica, casos históricos y experiencia práctica, la Comisión ha ponderado lo que se conoce sobre la generación y el sostenimiento del crecimiento en los países en desarrollo.

Esta evaluación tiene el propósito de ser útil para los líderes políticos y autores de políticas, aquellos cuyo trabajo es el de construir las reformas económicas de un país en desarrollo. Esperamos que proporcione un marco de referencia dentro del cual los

autores de las políticas puedan desarrollar estrategias de crecimiento específicas de cada país. No les ofrecemos todas las respuestas pero esperamos ayudarles a plantear los interrogantes correctos. Con este fin, la mayoría de los miembros de la Comisión son líderes de países en desarrollo. Nuestra intención es compartir sus experiencias, prioridades, éxitos y fracasos con sus pares y la próxima generación de líderes.

La Comisión entiende que el crecimiento no es un fin en sí mismo. Es, en cambio, un medio de lograr varios fines de profunda importancia para los individuos y las sociedades. El crecimiento es, sobre todo, la forma más segura de liberar a una sociedad de la pobreza. Sin él, una carencia extrema de recursos materiales tenderá a dominar todo lo demás, estrechando el horizonte de las personas, consumiéndolas en una lucha diaria por subsistir y privándolos de la oportunidad de realizar su potencial. La prosperidad, por otro lado, libera a las personas para hacer elecciones y permite una distribución de oportunidades más igualitaria. El desa-

rollo humano, entendido en su sentido más amplio, es tanto un “producto” del crecimiento como uno de sus insumos más importantes. Nos hemos concentrado en el crecimiento sostenido porque crea opciones para individuos y sociedades difíciles o imposibles de tener de otra forma.

En el mundo desarrollado, los grandes interrogantes del crecimiento y la pobreza son inseparables

de los debates sobre la ayuda extranjera. Muchos piensan que ésta puede contribuir a aumentar el crecimiento y combatir la pobreza y posiblemente tengan razón. Sin embargo, la ayuda no es el centro de atención de este informe. Los donantes pueden ayudar a los gobiernos de algunos países pobres relajando sus limitaciones financieras. Pero en muchos países la falta de dólares de ayuda no es la

Recuadro 1 Crecimiento y pobreza

En los últimos 30 años la pobreza absoluta ha disminuido en forma sustancial, lo que se debe casi enteramente al crecimiento sostenido. Es probable que continúe la caída porque casi seguramente India crecerá a un ritmo rápido durante otros 15 años, cuando alcance al sitio donde China es hoy, y China tiene aún otros 600 millones de personas en agricultura que debe trasladar a empleos más productivos en las zonas urbanas.

En un país muy pobre, es aritméticamente imposible reducir la pobreza sin crecimiento. No hay de dónde redistribuir. A la inversa, si todos son pobres, el crecimiento reducirá la pobreza con independencia de cómo se distribuya.

Pero algunas clases de crecimiento reducen la pobreza con mayor efectividad que otras. La distribución de ingresos puede cambiar al aumentar el ingreso promedio, llegando a ser más o menos igual. La expansión de cultivos de pequeños agricultores, por ejemplo, reduce la pobreza con rapidez, elevando los ingresos de los cultivadores rurales y reduciendo el precio de las cuentas de alimentación de los pobres. La expansión de industrias de minería intensivas en capital, por otra parte, puede dar como resultado un crecimiento sin trabajo, causando poco impacto en la pobreza.

Un estudio muestra que cuando los ingresos promedio de los hogares aumentan un 2%, las tasas de pobreza caen cerca del doble, en promedio. Pero el rango de variación es grande, desde 1,2% hasta un 7% (con un intervalo de confianza del 95%).^a

Tales estudios observan los encantos del crecimiento, algunos de ellos de corta duración. Este informe trata sobre el crecimiento sostenido de más de dos décadas de duración. En esa escala de tiempo, el crecimiento casi siempre golpea duro a la pobreza. En algunos casos, elimina la pobreza extrema completamente. Como quiera que se inicie el crecimiento, sostenerlo requerirá usualmente la creación de puestos de trabajo masivos, aumentando el valor de la mano de

obra escasa. Como resultado, los salarios suben, distribuyendo los beneficios del crecimiento más ampliamente. En suma, el crecimiento que más está a favor de los pobres es el crecimiento sostenido.

Esta virtud del crecimiento sostenido falta en algunas ocasiones, pues las personas confunden la mayor desigualdad con el fracaso en progresar contra la pobreza. En las economías sin crecimiento, una brecha creciente entre ricos y pobres conlleva de hecho un aumento en la pobreza, pero en economías de rápido crecimiento es posible y completamente normal que la pobreza se reduzca aun cuando la desigualdad aumente.

A mayor nivel de ingreso promedio de un país, más compleja la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en América Latina, los países con ingresos de hasta US\$4.000 per cápita tienen, no obstante, gran número de pobres. Estas poblaciones empobrecidas quedan rezagadas en relación con el resto de la economía, careciendo de acceso a trabajo formal, mercados de capital y servicios públicos. En tales casos, el crecimiento no es claramente suficiente para reducir la pobreza y tampoco puede ser necesario, pues puede realizarse algún progreso redistribuyendo el ingreso, los activos o el acceso a los servicios. Pero es mucho más fácil llevar a cabo un programa de redistribución si el país también está creciendo. Los ingresos del crecimiento pueden redistribuirse sin necesidad de que caiga el estándar de vida de las personas, lo cual facilita mucho la política de redistribución. Después de todo, las partes más ricas de la sociedad estarán de acuerdo con ganancias más pequeñas en el ingreso con mayor facilidad de la que acepten una pérdida de ingreso.

a. Ravallion, Martin. 2001. “Growth, Inequality, and Poverty. Looking Beyond Averages.” Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2558, Banco Mundial, Washington, D.C.

restricción que los ata y en otros es sólo una restricción de muchas. No es un sustituto del liderazgo, la buena estrategia y la implementación efectiva.

Gran parte de la ayuda no tiene el propósito de elevar el crecimiento *per se*. Hace una contribución a la lucha contra las enfermedades y otros males sociales, objetivos dignos en sí mismos, sin importar su efecto en la economía. Otras categorías de ayuda intentan aumentar el crecimiento, proveyendo fondos o expertos o ambos. Si la lógica del presente informe es apremiante, será útil para estos donantes cuando busquen campos para la inversión con buenos resultados.

“El objetivo del crecimiento es eliminar de la pobreza a los más vulnerables de la sociedad. Existe suficiente evidencia que nos dirija como autores de políticas a aquellas partes del mundo donde esto se ha hecho en forma excepcionalmente buena. Y, para mí, esa es la luz que emana de este informe”.

- Trevor Manuel

La Comisión solicitó a distinguidos académicos y profesionales evaluar el estado del conocimiento en una amplia variedad de áreas de política, desde la intervención del cambio extranjero hasta los programas de alimentación en los colegios. El resultado es una rica colección de artículos, estudios de casos de países y deliberaciones en talleres disponibles en el sitio *web* de la Comisión.¹ En algunos casos existe un acuerdo general. En otros, nuestro conocimiento es incompleto. Todavía en otros, hay controversia y desacuerdo corriente sobre los beneficios y riesgos de una política.

El presente informe no es un resumen de todas esas evaluaciones, sino una destilación de ellas, guiada por la propia experiencia de los comisionados. Nuestro objetivo ha sido identificar los conocimientos clave y los niveladores de política que ayudan a los países a aumentar y sostener el ritmo del crecimiento y la reducción de la pobreza.

¹ <http://www.growthcommission.org>.

Organización del Informe

El Informe tiene cuatro partes principales. En la primera, revisamos las 13 economías que han logrado un crecimiento alto y sostenido en el período de la posguerra. Sus modelos de crecimiento tienen distintos sabores: la integración estratégica con la economía mundial; la movilidad de los recursos, particularmente el trabajo; los altos ahorros y tasas de inversión, y un gobierno capaz comprometido con el crecimiento. El informe pasa a describir el reparto de pensamiento y técnicas de los autores de políticas que necesitarán los líderes para emular tal modelo de crecimiento y concluye que su formulación de políticas tendrá que ser paciente, pragmática y experimental.

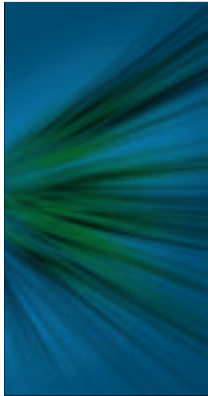
En la segunda parte preparamos los ingredientes que podría incluir una estrategia de crecimiento, entre los que están las políticas de inversión pública y tasas de cambio y la venta y redistribución de la tierra. Claro está que una lista de ingredientes no basta para hacer un plato, como lo señala Bob Solow, un economista ganador del Premio Nobel e integrante de la Comisión. Sin embargo, nos abstenemos de ofrecer una receta o estrategia de crecimiento que deban seguir los autores de políticas y ello porque no existe una receta individual. La oportunidad y circunstancias determinarán cómo combinar los ingredientes, en qué cantidad y en qué secuencia. Por ejemplo, en India, los autores de políticas deben concentrarse en la inversión en infraestructura y en mejorar la calidad de la educación. Por otro lado, en China, deben intentar destetar la economía de las exportaciones y la inversión y darle vía libre al consumo.

Entonces, formular una estrategia completa de crecimiento no es el trabajo de esta Comisión sino de un equipo dedicado de autores de política y economistas trabajando en una sola economía en el tiempo. En lugar de una receta específica por país ofrecemos algunas ideas más generales sobre las oportunidades y restricciones con que se encuentran las naciones de África subsahariana, países ricos en recursos, Estados pequeños con poblaciones de menos de 2 millones de habitantes y países

de medianos ingresos que han perdido su dinámica económica.

En la parte final del Informe, discutimos las tendencias globales que están fuera del control de cualquier autor de políticas de un país en desarrollo. El calentamiento global es un ejemplo; el surgimiento del sentimiento proteccionista, otro; el aumento de los precios de los bienes básicos, un tercero. En adición, discutimos el envejecimiento de la población mundial y los peligros potenciales del déficit externo de Estados Unidos. Estas tendencias son tan nuevas que las 13 economías de alto crecimiento del período de posguerra no tuvieron que enfrentarlas. La cuestión es si ahora hacen imposible para otros países emular ese éxito de la posguerra.

Los países en desarrollo hoy tienen una importancia colectiva en la economía mundial que es imposible ignorar. Dejan una huella grande en los precios de los bienes básicos, la inflación, los flujos de capital y las emisiones de gases de invernadero, para mencionar sólo algunos efectos. Su importancia colectiva, sin embargo, debe reflejarse todavía por completo en las pocas instituciones internacionales que ayudan a administrar la economía mundial. Esto debe cambiar. El mundo en desarrollo se ha beneficiado enormemente por la economía global y ha contribuido mucho a ella. Ahora sus gobiernos deben asumir un mayor papel en su administración.



PARTE 1

Crecimiento alto y sostenido en el período de posguerra

¿Qué es el crecimiento?

El producto interno bruto (PIB) es una estadística familiar pero notable. Es una proeza asombrosa de condensación estadística, que reduce el inquieto empeño y la confusa variedad de toda una economía nacional a una sola cifra que puede aumentar a través del tiempo. El PIB de China creció un 11,9% en 2007 y puede ser que el de Estados Unidos no crezca del todo en 2008. Ambas expresiones estadísticas sucintas resumen los desarrollos del mundo cambiante, que provocarán grandes volúmenes de comentarios y explicaciones. Pocas estadísticas de las ciencias sociales son tan expresivas.

Un PIB creciente es evidencia de que una sociedad realiza su acto colectivo en conjunto. Cuando crece su economía, una sociedad se organiza en forma más estricta, se entremezcla en forma más densa. Una economía en crecimiento es aquella en la cual las energías están mejor dirigidas, los recursos mejor

desplegados, las técnicas dominadas y luego adelantadas. No se trata sólo de ganar dinero.

El crecimiento económico es un fenómeno reciente de la historia humana y empezó con la revolución industrial en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII. “Es imposible contemplar el progreso de las manufacturas en Gran Bretaña en los últimos treinta años sin maravillarse o asombrarse”, escribió Patrick Colquhoun, un mercader escocés, en 1814. Este progreso se difundió a Europa y Norteamérica en el siglo XIX, acelerándose a medida que se desplazaba. En el siglo XX, particularmente en su segunda mitad, se difundió y aceleró nuevamente.

El señor Colquhoun atribuyó el progreso que vio a “maquinaria ingeniosa, vigorizada con el capital y la habilidad”. Los economistas de hoy atribuyen el crecimiento a la misma fórmula triple de tecnología, capital y capital humano. Pero éstas son sólo las causas inmediatas del crecimiento. Sus raíces más profundas están en el avance de las ciencias, las

finanzas, el comercio, la educación, la medicina, la salud pública y el gobierno, para sólo nombrar unos cuantos factores que entran en juego.

En los dos últimos siglos, lo que ahora llamamos economía global se ha expandido a empujones. Interrumpida por la depresión de los años treinta, fue reconstruida en los años cuarenta cuando se establecieron los fundamentos institucionales de la economía mundial de hoy (el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, precursor de la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las Naciones Unidas y sus diversas agencias). Desde entonces la globalización ha proseguido con presteza, ayudada por la legislación (la reducción de tarifas y cuotas y el relajamiento de los controles de capital) y la innovación (los menores costos del transporte y las comunicaciones).

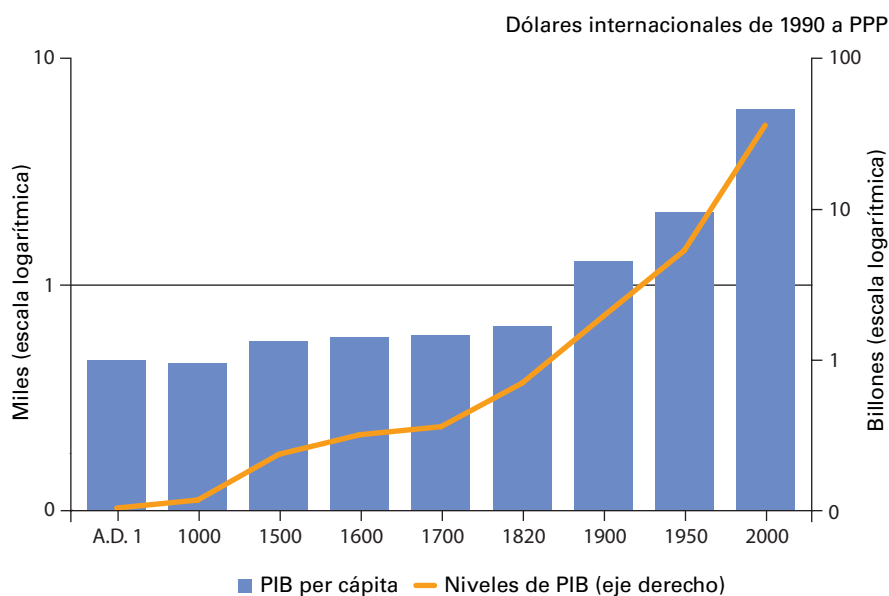
Este renacimiento de la economía mundial ayuda a explicar una subida extraordinaria en el crecimiento mundial desde la segunda mitad del siglo XX (ver gráfico 1). Conforme se ha abierto e integrado la economía mundial, la tecnología y el *know-how* han fluido con mayor facilidad hacia

los países en desarrollo. Los recién llegados pueden asimilar nuevas técnicas con mucha mayor rapidez de lo que las economías pioneras pueden inventarlas y es por ello que los países más pobres pueden “alcanzar” a los más ricos.

Las enseñanzas que importan los países no son sólo tecnológicas. Tanto China como más tarde India reformaron sus economías cerradas e intensamente reguladas, motivadas en parte por la fuerza del ejemplo internacional. Estas *voltes face* épicas ayudan también a explicar por qué ha aumentado el crecimiento global en las décadas recientes. Probablemente no fue más difícil reversar las políticas de India y China que reformar las de Islas Mauricio y Vietnam, pero los acontecimientos políticos en lugares muy grandes benefician a una proporción mayor del globo.

Este crecimiento acelerado ha creado nuevos desafíos, el primero de los cuales es una clara divergencia en los ingresos tanto al interior de los países como entre ellos. De los aproximadamente 6.000 millones de habitantes del planeta, alrededor de un 65% vive en economías de altos ingresos o alto crecimiento, aumentando de menos del 20% hace

Gráfico 1 Evolución del PIB mundial y el PIB per cápita en los últimos 2.000



Fuente: Maddison, Angus. 2007. *Contours of the World Economy. 1-2030 AD*. Oxford, R.U. Oxford University Press.

Nota: PPP = paridad de poder de compra.

menos de 30 años. Los restantes 2.000 millones de habitantes viven en países con ingresos estancados o aun en declive. Se proyecta que la población mundial aumente en 3.000 millones para 2050. Infortunadamente, 2.000 millones de esta población adicional vivirán en países que actualmente tienen poco o ningún crecimiento, de manera que, de persistir estas tendencias, la proporción de la población mundial que viva en entornos de bajo crecimiento podría aumentar.

El segundo desafío es ambiental. El crecimiento apresurado del PIB mundial ha ejercido nueva presión sobre la ecología y el clima del planeta. Esta tensión puede en último término amenazar el entorno de crecimiento de los últimos 200 años.² Si una economía no crece, los esfuerzos del hombre para mejorarse se convierten en un revoltijo por una mayor participación de una cantidad fija de recursos. La tensión ecológica se convierte rápidamente en tensión social y política. Algunas de estas presiones y sus implicaciones se discuten en la parte 4 del informe.

Trece historias de éxito

Como punto de partida revisamos los casos de crecimiento alto y sostenido en el período de posguerra y trece economías califican para ello: Botsuana, Brasil, China, Hong Kong (China), Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Taiwán (China) y Tailandia. Otros dos países, India y Vietnam, pueden estar en camino de unirse a este grupo y se espera que pronto surjan otros países.

Estos casos demuestran que el crecimiento rápido y sostenido es posible, ya que, después de todo, 13 economías lo han logrado. Muestran también que no es fácil; después de todo, *solamente* 13 economías lo han logrado. De hecho, algunos consideran estos casos como “milagros económicos”, eventos imposibles de explicar y de improbable repetición.

² Véase Martin Wolf sobre la posibilidad de regresar al entorno de suma cero que caracterizó el período de precrecimiento con los riesgos acompañantes de conflicto. Wolf, Martin, 2007. “The Dangers of Living in a Zero-Sum World Economy”. *The Financial Times*, diciembre 19.

El presente informe es una excepción de esa opinión. Hay mucho que aprender de los casos extremos. Paul Romer, un destacado teórico del crecimiento, integrante del grupo de trabajo de la Comisión, nos recuerda que cuando Japón creció a este paso, los comentaristas decían que era un caso especial propulsado por la recuperación de la posguerra. Cuando los cuatro ‘tigres asiáticos’ (Hong Kong [China], Taiwán [China], Singapur y Corea) lo alcanzaron, los escépticos decían que sólo fue posible por ser tan pequeños. Cuando los sobrepasó China, la gente decía que solo fue por ser China tan grande.

En realidad, la mezcla es notablemente diversa (*ver* cuadro 1). Puede ser que los familiares ejemplos asiáticos dominen la lista, pero todas las demás regiones del mundo en desarrollo (África, América Latina, el Medio Oriente y la Europa emergente) también están representadas. Algunos de los países son ricos en recursos naturales (Botsuana, Brasil, Indonesia, Malasia, Omán, Tailandia), el resto no lo es. La muestra incluye un país con una población superior a los 1.000 millones de habitantes (China) y otro con una población de menos de 500.000 (Malta).

Es quizá más intrigante la forma tan distinta en que terminan las historias. Seis de las economías (Hong Kong, China, Japón, Corea, Malta, Singapur y Taiwán [China]) continuaron su crecimiento a todo lo largo de los niveles de ingresos hasta llegar a los altos. Pero varios de los demás perdieron alguna o toda su dinámica mucho antes de alcanzar a las economías principales. El ejemplo más sorprendente es Brasil, donde el rápido crecimiento económico se agotó hacia el tiempo de la segunda sacudida del petróleo en 1979 y aún no se ha recuperado (*ver* recuadro 2).

Entonces, cada una de las 13 economías tiene su propia idiosincrasia, pero sería un error concluir que desafían a la generalización, o que está de más aprender sobre sus rutas de crecimiento porque las enseñanzas no pueden aplicarse en casa. Esa no fue la actitud que los mismos países tomaron. Los autores de las políticas aprendieron mediante el ejemplo; los casos de estudio ejercieron una influencia pronunciada y los efectos demostración fueron sorprendentemente importantes. Se dice que Deng

Cuadro 1 Trece historias de éxito de crecimiento alto y sostenido

Economía	Período de alto crecimiento**	Ingreso per cápita al principio y en 2005***	
Botsuana	1960–2005	210	3.800
Brasil	1950–1980	960	4.000
China	1961–2005	105	1.400
Hong Kong (China)*	1960–1997	3.100	29.900
Indonesia	1966–1997	200	900
Japón*	1950–1983	3.500	39.600
Corea, Rep. de*	1960–2001	1.100	13.200
Malasia	1967–1997	790	4.400
Malta*	1963–1994	1.100	9.600
Omán	1960–1999	950	9.000
Singapur*	1967–2002	2.200	25.400
Taiwán (China)*	1965–2002	1.500	16.400
Tailandia	1960–1997	330	2.400

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

* Economías que han alcanzado los niveles de ingreso per cápita de los países industrializados.

** Período en el que el crecimiento del PIB fue 7% por año o más.

*** En US\$ constantes de 2000.

Recuadro 2 El desaceleramiento de Brasil

Brasil fue uno de los primeros países en lograr un crecimiento sostenido y alto (su carrera empezó en 1950) y el primero en perder su dinámica (en 1980). A primera vista, el caso de Brasil se sitúa trabajosamente al lado de los otros 12 de nuestra lista y, a diferencia de esos países, se le conoce mejor por la estrategia de “sustitución de importaciones”, amparando a su industria local de modo que pudiera competir por el mercado contra los rivales extranjeros.

Sin embargo, durante su primera fase de sustitución de importaciones, Brasil de hecho tuvo éxito en la diversificación de sus exportaciones, del café a la manufactura ligera, con ayuda de la inversión extranjera directa. Las exportaciones como porcentaje del PIB pasaron a ser más del doble, de un 5% a principios de los años cincuenta, a cerca de un 12% a comienzos de los años ochenta, aun cuando la proporción del café en las exportaciones cayó en forma drástica. Brasil contó también con las ventajas gemelas de tener un mercado interno grande y abundantes recursos agrícolas, las que le permitieron lograr tasas muy altas de

crecimiento a pesar de un modesto vínculo con la economía mundial.

¿Por qué se desaceleró? Las causas son difíciles de desmenujar, de la misma forma que ha sido difícil acelerar nuevamente. Los problemas de Brasil empezaron después de la primera sacudida del petróleo en 1973, que dejó al país sufriendo con la inflación y un exceso de endeudamiento. En respuesta, en 1974, el gobierno se volvió aún más hacia el interior e inició una “segunda fase” de sustitución de importaciones, que fue más allá de la manufactura ligera para promover industria pesada y producción de bienes de capital, estrategia que fue muy dependiente del reciclaje de los petrodólares. Cuando las tasas de interés en dólares subieron después de 1979, Brasil se fue a pique en una crisis de deuda y alta inflación, de la cual le tomó más de una década salir de ella. En el proceso, las exportaciones de Brasil disminuyeron de un 12% del PIB a principios de los años ochenta, a un 6% a mediados de los noventa, perdiendo casi el terreno que habían ganado en el período de alto crecimiento.

Xiaoping recibió mucha influencia de sus primeros encuentros con Singapur y la ciudad de Nueva York, en una visita a las Naciones Unidas.

Un vistazo más cercano a los 13 casos revela cinco puntos sobresalientes de semejanza (ver gráfico 2):

1. Explotaron totalmente la economía mundial.
2. Mantuvieron la estabilidad macroeconómica.
3. Incluyeron altas tasas de ahorro e inversión.
4. Permitieron a los mercados asignar los recursos.
5. Tuvieron gobiernos comprometidos, de credibilidad y capaces.

1. La economía global

Durante sus períodos de rápido crecimiento, todas estas 13 economías aprovecharon al máximo la economía mundial y esta es su característica compartida más importante y la enseñanza central del presente informe. El crecimiento sostenido a este paso no fue posible antes de 1950. Sólo fue factible porque la economía mundial se hizo más abierta y más integrada estrechamente.³ La economía mundial, claro, es aún una obra en progreso, pero sus efectos ya han sido dramáticos. Apropiadamente explotada para beneficio de todos los ciudadanos, constituye una de las armas más poderosas contra la pobreza.

Gráfico 2 Características comunes del crecimiento alto y sostenido



³ Como lo ha anotado Barry Bosworth de la Brookings Institution, esta apertura no sólo se refiere al recorte de aranceles, sino también a la expansión de la variedad de bienes que pueden comerciarse e incluirse en las negociaciones de comercio multilateral.

Los países de alto crecimiento se beneficiaron en dos formas. Una, importaron ideas, tecnología y *know-how* del resto del mundo y, dos, explotaron la demanda global, que proporcionó un mercado profundo y elástico para sus bienes. El flujo de entrada de conocimiento aumentó en forma drástica el potencial productivo de la economía; el mercado global proveyó la demanda necesaria para satisfacerlo. Para expresarlo en forma muy simple, importaron lo que el resto del mundo conocía y exportaron lo que deseaban.

Conocimiento

Es más fácil aprender algo que inventarlo y es por eso que las economías avanzadas no crecen (y no pueden crecer) a tasas de 7% o mayores y por lo que las economías retrasadas pueden alcanzarlas. Para tomar un ejemplo temprano: la industria de textiles de Osaka eclipsó las fábricas de Lancashire mediante el préstamo, la asimilación y la mejora de los diseños y técnicas británicas. La fachada de la Osaka Spinning Company, establecida en 1883, se construyó con ladrillo rojo importado de Lancashire.⁴

“En los años cincuenta, Corea siguió una política de sustitución de importaciones y su crecimiento fue sólo de 2% a 3%. Pero a principios de los años sesenta, Corea cambió totalmente a una estrategia orientada al exterior, haciendo énfasis en el comercio. Este salto inició nuestro crecimiento a más del 7%, sostenido en un período prolongado”.

- Han Duck-soo

Existen muchos canales a través de los cuales el conocimiento puede pasar a una economía en desarrollo y uno de ellos es la inversión extranjera directa (IED). Por ejemplo, Malasia ha atraído multinacionales a sus tres emporios electrónicos –en Penang, el Klang Valley y Johore– donde disfrutaban exenciones

tributarias y otros privilegios.⁵ Las multinacionales traen tecnologías de producción, conocimiento del mercado mundial y capacidad de manejar cadenas internacionales de suministros. Japón y Corea estuvieron históricamente mucho menos abiertos a la IED, pero importaron y mejoraron la tecnología del exterior. Por ejemplo, Sony, de Japón, sobrepasó a RCA, de los Estados Unidos, en el mercado de radios pequeños, utilizando tecnología que había licenciado de esa misma empresa norteamericana.

Demanda

La economía global proporciona también un mercado grande y relativamente estable para los productos de los países en desarrollo. En la década de 1950, algunos economistas fueron víctimas del “pesimismo de la exportación”. Asumieron que mientras mayor número de bienes vendieran los países en desarrollo en los mercados mundiales, obtendrían menores precios, tesis que puede haber sido cierta, o no, para los productos primarios y bienes básicos, pero no se sostuvo para los productos manufacturados en los que muchos de los casos de nuestras 13 historias de éxito desarrollaron ventajas comparativas. En la mayoría de los casos, su producto potencial fue pequeño relativo al tamaño del mercado mundial.⁶ Esto les dio alcance para especializarse, aumentar en forma drástica la productividad y expandir su producto muchas veces. Los cuatro ‘tigres’, por ejemplo, aumentaron sus exportaciones de bienes manufacturados de US\$4.600 millones (en dólares de 2000) en 1962, a US\$715.000 millones en 2004. Si hubo alguna pequeña reducción de precios, fue doblegada por el vigoroso crecimiento de las ventas.

Esta es una razón de por qué las estrategias de crecimiento orientadas al interior flaquean con rapidez. La demanda interna no es sustituto para este mercado global expansivo. En un país pobre, el mercado local es pequeño y por tanto relativamente “inelástico”: para que aumenten las ventas, los precios tienen que caer. El tamaño no es el único problema. El

4 Saxonhouse, Gary. 1974. “A Tale of Japanese Technological Diffusion in the Meiji Period”. *The Journal of Economic History*, 34 (1): 149-65.

5 Yusof, Zainal Aznam y Bhattasalli, Deepak. 2007. “Economic Growth and Development in Malaysia: Policy Making and Leadership”. Estudio de caso. Commission on Growth and Development.

6 Dos excepciones pueden ser China, en manufacturas, e India, en servicios.

patrón del gasto interno puede no corresponder bien a las fuerzas de la oferta interna. Lo que los consumidores locales desean comprar no corresponde a lo que los productores locales hacen mejor. Dado que la especialización está limitada por la extensión del mercado, los mercados locales le dan a una economía menos radio de acción para especializarse en sus campos de ventaja comparativa.

2. Estabilidad macroeconómica

La volatilidad macroeconómica y su carácter de imprevisión perjudican la inversión del sector privado y, por ende, el crecimiento. Durante sus períodos más exitosos, los 13 casos de alto crecimiento evitaron lo peor de esta turbulencia.

Su rápida expansión estuvo acompañada, de vez en cuando, por inflación moderadamente alta. Por ejemplo, Corea tuvo tasas de inflación de dos dígitos durante la mayoría de la década de 1970 y la inflación de China llegó a un máximo de alrededor de 24% en 1994. Pero los precios fueron lo bastante estables para no desordenar las señales del mercado, nublar la vista de los inversionistas a largo plazo o disuadir a los ahorradores de confiar su riqueza a los bancos.

Los gobiernos fueron también fiscalmente responsables. Muchos ejecutaron déficit presupuestarios durante períodos extendidos y algunos alimentaron altas tasas de deuda a PIB. Pero esta deuda pública no se salió de las manos, en buena parte porque la economía creció más rápidamente que las obligaciones públicas.

3. Orientación futura

Esta estabilidad macroeconómica preparó la escena para su tercera característica: todos ellos presentaron altas tasas de ahorro e inversión, en gran parte inversiones en infraestructura. Todos fueron “orientados al futuro”, sacrificando el consumo presente en busca de un mayor nivel de ingreso futuro.

A mediados de los años setenta, Asia suroriental y América Latina tenían tasas de ahorro semejantes. Veinte años después, la tasa asiática era unos 20 puntos porcentuales más alta. China ha ahorrado más de una tercera parte de su ingreso nacional anual en los últimos 25 años y este ahorro ha

sido acompañado de prodigiosas tasas de inversión interna.

En un documento escrito para la Comisión, Peter Montiel, del Williams Collage y Luis Servén, del Banco Mundial, catalogan algunas de las posibles razones de la frugalidad de Asia oriental.⁷ La región se benefició con una demografía favorable. Con un menor número de dependientes a los que atender, los adultos en edad laboral tuvieron mayor alcance para ahorrar y la estabilidad macroeconómica ayudó también. Por ejemplo, la tasa de ahorro de Tailandia aumentó rápidamente en los años ochenta, gracias a presupuestos oficiales más estrictos. Como se mencionó, estos países evitaron en su mayoría también la inflación alta e impredecible, que redistribuye en forma arbitraria la riqueza de ahorradores a deudores y desalienta a las personas a mantener activos financieros.

“Los tres ‘hacer’ para el crecimiento sobre los que más me preocupó en el informe son apertura económica, inclusión social y gobiernos efectivos. El mensaje puede explicarse en forma muy clara igualmente bien con tres ‘no hacer’: interioridad, exclusión y gobiernos pomposos: la receta para el estancamiento”.

- Edmar Bacha

Algunos países emplearon medidas más directas para hacer cumplir la frugalidad. En 1955, Singapur estableció un esquema de ahorro obligatorio, el Central Provident Fund, que recauda contribuciones de salarios que primordialmente se ahorran hasta el tiempo de la jubilación, aunque se han permitido algunos retiros para atención médica y vivienda. Malasia presenta un esquema similar. Ambos países, y Japón y Corea, tuvieron también sistemas de ahorro postal, que atendieron las necesidades de los pequeños ahorradores. Sus sistemas financieros tuvieron, en contraste, menor disposición para

⁷ Montiel, Peter y Servén, Luis. 2008. “Real Exchange Rates. Saving, and Growth: Is There a Link?”. Documento de antecedentes, Commission on Growth and Development.

extender créditos al consumidor. Al hacer más difícil los préstamos, hicieron más fácil el ahorro.

4. Asignación por parte del mercado

En el siglo XX hubo muchos experimentos con alternativas al mercado, aunque todos fueron fracasos concluyentes. Parece seguro, por tanto, decir que los mercados constituyen una parte necesaria de la estructura económica para lograr y sostener el crecimiento.

Las economías de alto crecimiento dependieron todas de un sistema de mercado en funcionamiento, que proporcionaba señales de precios, toma de decisiones descentralizada e incentivos para proveer lo que se demandaba. La fuerza y claridad de los derechos de propiedad variaron según el país, pero, en todos los casos, empresas y empresarios consideraron que tenían suficiente derecho sobre sus activos para invertir con intensidad en ellos.

“El gobierno proporciona el entorno para el crecimiento, pero es el sector privado el que invierte y crea riqueza para el pueblo”.

- Goh Chok Tong

En Hong Kong, China, la administración fue de un famoso *laissez faire*. Los demás gobiernos de nuestra lista fueron más participativos, interviniendo con reducciones de impuestos, subsidio de créditos, préstamos directos y otras medidas semejantes. Estas intervenciones les ayudaron a descubrir su ventaja comparativa, revelando la mejor forma de desplegar sus existencias de mano de obra y capital. Pero no desafiaron su ventaja comparativa, como lo expresó Justin Yifu Lin, economista jefe del Banco Mundial. Esta distinción es conceptualmente sutil, pero económicamente importante.

Las existencias de un país de mano de obra, recursos naturales y capital dictan su ventaja comparativa, pero este mandato es muy amplio y, por ejemplo, las concurridas economías costeras de Asia oriental tuvieron una ventaja comparativa en la producción intensiva en mano de obra. Pero, ¿qué línea de producción intensiva en mano de obra, precisamente? ¿Utilizando qué técnicas? Esas respues-

tas debieron descubrirlas por sí mismos mediante ensayo y error. Este proceso de “autodescubrimiento” recibió la ayuda de la mano del gobierno.⁸ Lo que no fue útil fueron los intentos del gobierno de promover la industria pesada antes de acumular el capital requerido para hacerla viable.

Movilidad de recursos y transformación estructural

La ventaja comparativa de un país evolucionará a través del tiempo. En cualquier período de rápido crecimiento, el capital y, especialmente, la mano de obra, se movilizan con rapidez de un sector a otro y de una industria a otra. Esta movilidad de los recursos fue una característica de los 13 casos de alto crecimiento. Los gobiernos no se resistieron (aunque pueden haber atemperado) a las fuerzas del mercado que atrajeron a la gente a las zonas urbanas o destruyeron algunos puestos de trabajo, mientras creaban otros. Por ejemplo, en Malasia, la proporción de empleo agrícola cayó del 40% en 1975 a alrededor del 15% en 2000. Sólo la cuarta parte de la población malaya vivía en ciudades en 1957, el año de su independencia, pero en 2005, el 63% vivía en ciudades. Aun en China, donde el sistema de registro de familias impuso algunas restricciones a la movilidad, han tenido lugar grandes desplazamientos de población.

Las economías no crecen en forma suave, ni siquiera pareja, y mantienen su forma cuando aumenta su tamaño. En cambio, las economías de rápido crecimiento atraviesan por un proceso turbulento de destrucción creativa, introduciendo nuevas industrias aun cuando abandonen sus fortalezas industriales tradicionales. El desafío que enfrentó cada uno de los 13 gobiernos fue el de cómo proteger a la gente de este tumulto sin retardar la economía en el proceso.

5. Liderazgo y buen gobierno

El crecimiento se refiere a algo más que economía. Requiere también gobiernos comprometidos, con

⁸ Hausmann, Ricardo y Rodrik, Dani. 2003. “Economic Development as Self-Discovery”. *Journal of Development Economics*, 72: 603-33.

credibilidad y capaces. “A largo plazo, no paga construir una mansión económica sobre un fundamento de arena político”, escribe Benjamín Mkapa, anterior presidente de Tanzania, en un documento escrito para la Comisión.⁹ Las economías de alto crecimiento usualmente construyen su prosperidad sobre fundamentos políticos robustos.

Los autores de las políticas comprendieron que el crecimiento no sucede sin más. La dirigencia de un país debe escogerlo conscientemente como un objetivo predominante. En Singapur, por ejemplo, la búsqueda del crecimiento ha servido como principio organizador de la política del país en los últimos 40 años, según un discurso reciente del ministro superior Goh Chok Tong, integrante de la Comisión. El gobierno y otras instituciones han buscado constantemente anticipar las acciones requeridas para sostener la dinámica de la economía.

¿Hace eso que Singapur sea un caso inusual? Después de todo, la mayoría de los dirigentes políticos anuncian su compromiso con el desarrollo económico. Pero en sus escogencias, si no en sus palabras, muchos gobiernos aprecian la tranquilidad política más que la convulsión económica que

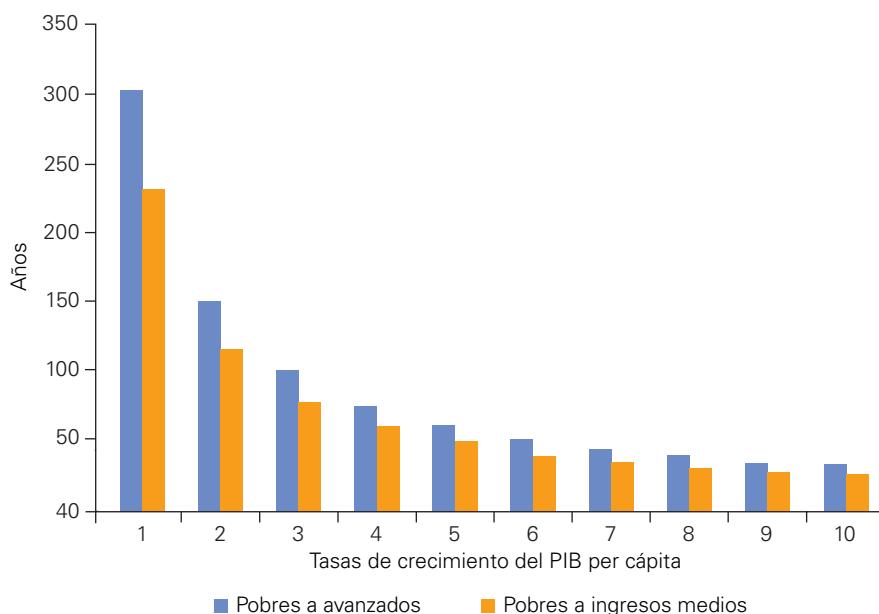
el crecimiento puede traer consigo. Otros realizan reformas económicas plausibles en gracia de sí mismas. Si no sobreviene el crecimiento, no experimentan con algo distinto; simplemente declaran victoria y se van a casa.

“Creo que el liderazgo es importante, pero no quiero decir solo el líder principal. Creo que también se necesita un equipo que sepa cuáles son las políticas correctas y tenga la capacidad, o sea capaz de contratarla, de ayudar a implementar esas políticas”.

- Ngozi N. Okonjo-Iweala

En contraste, en las economías de rápido crecimiento, los autores de las políticas comprendieron que el desarrollo conlleva un compromiso de décadas de duración y una negociación fundamental entre el presente y el futuro. Aun a tasas de crecimiento tan altas como 7% a 10% se requieren décadas para que un país dé el salto de bajos ingresos a ingresos relativamente altos (*ver* gráfico 3).

Gráfico 3 Transiciones a ingresos mayores



⁹ Mkapa, Benjamín. 2007. “Leadership for Growth. Development and Poverty Reduction: An African Viewpoint and Experience”. Estudio de caso. Commission on Growth and Development.

Durante este período de transición, los ciudadanos deben sacrificar el consumo de hoy por obtener estándares superiores de vida mañana. Esta negociación sólo será aceptada si los autores de las políticas del país comunican una visión verosímil del futuro y una estrategia para llegar a él. Se debe confiar en ellos como administradores de la economía y creer en sus promesas de recompensas futuras.

Su promesa debe ser también incluyente, inculcando confianza en los ciudadanos de que tanto ellos como sus hijos compartirán los beneficios. Por ejemplo, en Botsuana, Seretse Khama traspasó los derechos de las minas de diamante de su propia tribu al gobierno, lo que otorgó a cada tribu de Botsuana un interés mayor en el éxito del Estado.¹⁰ Otros gobiernos forjaron un contrato social implícito o explícito en apoyo del crecimiento, ofreciendo salud, educación y, algunas veces, redistribución. Estos contratos se mantuvieron, si no en detalle, por lo menos en espíritu. Si está ausente esta clase de fundamento político, es muy difícil, si no imposible, sostener las políticas que promueven el crecimiento.

“Las reformas pueden ser costosas. Pueden eliminarse del capital político de los gobiernos. Así, después de algunos logros, los gobiernos pueden empezar a relajarse o disfrutar del statu quo. Pero lo importante son los esfuerzos sostenibles, no las subidas y bajadas o los intervalos de las reformas”.

- Mahmoud Mohieldin

Tal liderazgo requiere paciencia y un amplio horizonte de planeación. En varios casos, las economías de rápido crecimiento fueron supervisadas por un gobierno de un solo partido que esperaba permanecer en el poder durante décadas. Por otra parte, en una democracia multipartita, los gobier-

nos usualmente no miran más allá de la próxima elección. Pero, no obstante, las democracias pueden primar sobre pasajes notables de crecimiento. La India de hoy es el ejemplo más destacado, pero Irlanda y Australia proporcionan también enseñanzas instructivas.

La Productivity Commission (Comisión de Productividad) de Australia se estableció mediante una ley del parlamento en 1998, aunque sus raíces pueden remontarse hasta hace 30 años. Se trata de una agencia estatal independiente y evalúa con regularidad las regulaciones del gobierno y las políticas macroeconómicas, analiza las perspectivas de crecimiento a largo plazo de Australia y contribuye a aglutinar a la gente para armar propuestas de reformas. La Irish Social Partnership (Asociación Social Irlandesa), que surgió a raíz del estancamiento económico del país en los años ochenta, reúne a empleadores, sindicatos y el gobierno cada tres años para repensar y renegociar la estrategia económica de la nación. Una vez se ratifican estas deliberaciones, se convierten en el marco de referencia de la formulación de políticas para los tres años siguientes.

Estos últimos casos muestran que las democracias pueden ser sorprendentemente previsivas. Por ejemplo, los partidos políticos rivales pueden acordar una estrategia de crecimiento bipartidista, que cada cual se compromete a seguir cuando le corresponda el turno en el poder. Aun si nunca se realiza un pacto formal, una estrategia de crecimiento exitosa, dominando la confianza del público, puede sobrepasar en duración al gobierno que la introdujo.

Comprometidos con el objetivo del alto crecimiento, los gobiernos deberían ser pragmáticos en su búsqueda. Las autoridades responsables de las políticas que tuvieron éxito en sostener el alto crecimiento estuvieron preparadas para intentarlo, fracasar y aprender. Singapur, por ejemplo, no giró hacia fuera hasta que intentó primero girar hacia dentro, estimulando a las empresas locales a competir con las importaciones industriales. En China, Deng Xiaoping supuestamente describió su enfoque como cruzar el río sintiendo las piedras, una frase que se repite a menudo en China.

¹⁰ Acemoglu, Daron y Robinson, James. 2007. “The Role of Institutions in Growth and Development”. Documento de antecedentes, Commission on Growth and Development.

Recuadro 3 Equipos de reformas

El negocio de “sentir las piedras” en las economías de rápido crecimiento lo realizaron a menudo tecnócratas de alta calificación en “equipos de reformas” pequeños y dedicados. Singapur tuvo su Economic Development Board (Junta de Desarrollo Económico) y Japón su Ministry of Trade and Industry (Ministerio de Comercio e Industria).

Los equipos de reforma no tuvieron carga de deberes administrativos, sino que se les otorgó acceso directo al gobierno principal. La Economic Planning Unit (Unidad de Plantación Económica) de Malasia informaba directamente al primer ministro. El Council for U.S. Aid (Consejo para la Ayuda de EUA) de Taiwán, China, que empezó en 1948 y evolucionó para luego ser el Council for Economic Planning and Development (Consejo de Planeación y Desarrollo Económico) informaba directamente al presidente. De hecho, varios futuros jefes de gobierno emanaron de sus filas: el

segundo presidente del Consejo fue más tarde presidente del país.

Desde esta posición única –salvaguardada en el gobierno, pero distanciada de la carga administrativa cotidiana y de las demandas políticas inmediatas– los equipos de reforma ayudaron a coordinar los esfuerzos del gobierno y superar la oposición e inercia administrativa.

Aunque los tecnócratas no supervisados por fuerzas políticas pueden omitir equilibrar los intereses económicos con los políticos y sociales, las fuerzas políticas no supervisadas por el conocimiento tecnócrata pueden ser destructivas.

- a. Criscuolo, Alberto y Palmade, Vincent. 2008. “Reform Teams: How the Most Successful Reformers Organized Themselves” Public Policy for the Private Sector Note 318. Banco Mundial, Washington, DC.
- b. Evans, Meter. 1995. *Embedded Autonomy: Status and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

El arte de la formulación de políticas

Es relativamente fácil identificar las características que comparten los casos de alto crecimiento y fácil apreciar su importancia colectiva. Pero es difícil saber replicar estas características. Algunas de ellas son resultado de innumerables decisiones e interacciones entre empresas, familias y funcionarios. Algunas son resultado de la evolución y no del diseño. Ninguna es una política directa.

Por ejemplo, las historias de éxito muestran que el crecimiento alto y sostenido requiere una impresionante tasa de ahorro. Pero, ¿qué deben hacer los gobiernos para promover la frugalidad? ¿Deben restringir el crédito, ordenar el ahorro o elevar los impuestos? El registro histórico muestra que el crecimiento requiere precios generalmente estables y una moneda no corrompida por la hiperinflación. Pero, ¿significa eso que el banco central debe ser formalmente independiente? Es claro también que las economías exitosas aprendieron con rapidez del resto del mundo, asimilando nuevas técnicas. Pero, ¿cómo pueden las autoridades responsables de las políticas ayudar a una economía a aprender?

En el contexto de un país desarrollado, los economistas prescriben políticas con algún grado de

confianza. Algunos asesores ofrecen prescripciones a países más pobres con el mismo nivel de convicción, argumentando que las economías en desarrollo son como las economías avanzadas, sólo que son más pobres.

Pero en décadas recientes, los economistas han adquirido una apreciación más profunda de las instituciones subyacentes que hacen funcionar a los mercados maduros. Estas instituciones definen derechos de propiedad, hacen cumplir los contratos, transmiten información y cierran brechas informativas entre compradores y vendedores. Estas instituciones y capacidades pueden no estar completamente formadas en una economía en desarrollo. De hecho, la inmadurez de estas instituciones es sinónimo de subdesarrollo, lo que hace más difícil predecir cómo responderá una economía a, digamos, la remoción de un arancel o la venta de un activo público.

Con incertidumbre sobre cómo modelar las economías en desarrollo, sospechamos también que el modelo correcto cambia con el tiempo. Una economía de rápido crecimiento es un blanco en movimiento. Con mucha frecuencia los mercados y las instituciones co-evolucionan, respondiendo a las restricciones y demandas que el uno impone sobre las otras y a la inversa. Los registros de la tierra,

por ejemplo, emergen sólo después de que la tierra se hace escasa. La contabilidad evoluciona como y cuando los mercados de capital lo demandan.

“Los mercados y gobiernos trabajan en forma distinta en diversas etapas del desarrollo. Su estructura, sus funciones, sus objetivos, todos cambian. Hay fases en las que los gobiernos sustituyen a los mercados y fases en las que se desarrollan instituciones de mercado”.

- Zhou Xiaochuan

Esto hace que la vida sea doblemente difícil para las autoridades responsables de las políticas. Es difícil saber cómo responderá la economía a una política y la respuesta correcta del presente puede no aplicarse en el futuro. Las malas políticas de hoy son a menudo las buenas políticas de ayer, aplicadas demasiado tiempo. Gobernar una economía en crecimiento no es un desafío estático y se parece más a un viaje largo emprendido con cartas de navegación incompletas y algunas veces imprecisas.¹¹

El papel del gobierno

¿Qué deberían hacer los gobiernos entonces? ¿Cuál es el tamaño óptimo del Estado y cuáles sus responsabilidades apropiadas? Se ha empleado más tinta en esa pregunta que en cualquier otra sobre el desarrollo y es un tema recurrente en este informe y los debates que lo precedieron.

Una respuesta es argumentar que los gobiernos deberían hacer el mínimo posible. Como reza el refrán, “el mejor gobierno es el que menos gobierna”. Hace 15 años, en gran parte de la discusión sobre el gobierno se compartía esta presun-

ción a favor de un menor gobierno y mercados más libres. Sus conclusiones de políticas se resumen en la frase “estabiliza, privatiza y libera”.

Aunque existe algún mérito en lo que respalda esta prescripción, se trata de una declaración en extremo incompleta del problema. Es cierto que el gobierno pomposo no debería desalojar al sector privado, la regulación no debería ser excesiva, la economía debería estar abierta al comercio y la competencia, y los inversionistas privados deberían ser libres de obtener un retorno ganancioso. El requerimiento de hacer retroceder al Estado fue motivado en parte también por preocupaciones sobre la motivación y competencia del gobierno. Si se define demasiado ampliamente el papel del gobierno, puede no tener la capacidad de desempeñar una variedad tan amplia de funciones. O puede utilizar mal su mandato general, persiguiendo objetivos distintos a los del crecimiento y la prosperidad generalizada, tales como el bienestar de intereses creados.

Si fuera a hacer una declaración provocadora, diría que el predominio del enfoque primero-mejor de política óptima, que implica un exceso de ortodoxia, lleva a un desempeño sub-óptimo en el crecimiento. Ésa es una declaración bastante fuerte”.

- Alejandro Foxley

Pero nuestra opinión de un gobierno efectivo es algo distinta. Los temas de competencia y motivación no pueden desecharse, pero tampoco responderse a ellos simplemente eliminando al gobierno del guión. Nuestro modelo de economías en desarrollo es demasiado primitivo en esta etapa como para que sea sensato predefinir lo que deberían hacer los gobiernos. Numerosos casos de estudio de países sugieren que su papel evoluciona en el tiempo conforme sus propias capacidades y las del sector privado maduran. Nuestro lema seguiría entonces a sir Arthur Lewis, el gran economista del desarrollo, quien observó que “los gobiernos pue-

¹¹ Hace cuatro décadas, el independiente Singapur se embarcó en un viaje incierto. El desempleo era alto, la industria no existía y el futuro pintaba sombrío. El primer ministro Lee Kuan Yew escribió sobre ese tiempo: “Empecé con una gran aprehensión un viaje a lo largo de un camino sin avisos hacia un destino desconocido”.

den caer ya sea porque hacen muy poco o porque hacen demasiado”.¹²

Algunos países, por ejemplo, sufren de muy poca inversión pública; otros de demasiada regulación gubernamental. Algunos sufren de ambos problemas simultáneamente. Por ejemplo, en India la primera prioridad en los años noventa fue que el gobierno hiciera menos, desmantelando los excesos de licenciar y permitir del Raj. Ahora el gobierno está tratando de hacer más, recomponiendo años de desinversión en infraestructura pública.¹³

Una preocupación con el tamaño del gobierno puede también distraer la atención de su eficacia. La historia está plagada de ejemplos instructivos. Después de la Gran Depresión, los economistas entendieron que el novato banco central de los Estados Unidos hizo que la depresión fuese mucho peor. Ellos pudieron haber argumentado a favor de limitar abruptamente los poderes y actividades del banco central y algunos lo hicieron. Pero otros se centraron en cómo ayudar al banco central a hacer su trabajo con mayor eficacia: cómo liberarlo de restricciones políticas perjudiciales, establecer su credibilidad y mejorar sus herramientas y técnicas. Para nosotros, este segundo enfoque parece más promisorio en los países en desarrollo. La tarea es mejorar la eficacia de las instituciones en lugar de despojarlas de sus tareas.

Nos parece que la respuesta correcta a la incertidumbre no es la parálisis sino el experimento. Los gobiernos no deberían no hacer nada, por el temor al fracaso. Deberían ensayar políticas y aprender con rapidez de los fracasos. Si dan un paso en falso, deben intentar algo distinto, no irse a pique o retirarse a la orilla.

Sin embargo, estos experimentos deben ser cautelosos. Debe ponderarse cada paso a fin de generar la mayor cantidad de información sobre la economía a un costo mínimo si se demuestra que la polí-

tica fue un paso en falso. Al escoger las políticas, los gobiernos deberían preguntarse, ¿qué es lo peor que podría suceder? Experimentos pequeños son usualmente menos perjudiciales, si fallan, que los grandes. La administración del riesgo es un aspecto importante de la formación de las políticas en los países en desarrollo.

“El pragmatismo y el gradualismo son distintos. En Indonesia, las reformas han sido pragmáticas, dispuestas a acomodar la realidad política y social. Pero no han sido graduales. Cuando la economía iba creciendo bien, llegó la complacencia. Fue solo cuando las fortunas se invirtieron que pudieron moverse los reformadores y entonces tuvieron que moverse con rapidez”.

- Dr. Boediono

China ofrece ejemplos de tales diseños cautelosos de políticas. Sus reformas iniciales en 1978 liberaron a los agricultores para vender cualquier excedente de productos, por encima de las cuotas de producción oficiales, en el mercado abierto. Su respuesta fue en gran parte como lo prevería la teoría macroeconómica. Los precios subieron, el producto agrícola subió mucho y la vida de los agricultores mejoró. Por otro lado, los reformadores chinos han tenido el cuidado de no copiar políticas macroeconómicas de las economías avanzadas. Ellos sabían que la economía al inicio del período de la reforma no respondería a variables macroeconómicas, como las tasas de interés, en la forma predicha por los modelos de los países avanzados.

Algunos cuestionan este gradualismo deliberado paso a paso y, en algunos casos, “los malos tiempos hacen buenas políticas”. Las crisis, que pueden perturbar la configuración estable de las fuerzas políticas, algunas veces ofrecen una apertura para implementar paquetes mayores de reformas que de otra manera estarían bloqueados. Sin embargo, existen posiblemente tantos ejemplos de crisis que

12 Lewis, Arthur. 1955. *The Theory of Economic Growth*. Londres: George Allen & Unwin.

13 Ver Montek Singh Ahluwalia (presidente delegado de la Planning Commission de India e integrante de la Comisión) en una entrevista en *The McKinsey Quarterly*, octubre, 2007.

llevan a malas escogencias como casos de crisis que llevan a buenas. En resumen, las crisis pueden remover los obstáculos a una estrategia sensata de crecimiento, pero no pueden asegurar que una estrategia

sensata sea de hecho seleccionada. En este contexto, el liderazgo y los tecnócratas influyentes e ilustrados cumplen un papel de enorme importancia.



PARTE 2

Los ingredientes políticos de las estrategias para el crecimiento

Desconocemos hasta el momento las condiciones que sean suficientes para el crecimiento. Podemos caracterizar las economías exitosas del período de posguerra, pero no podemos nombrar con certeza los factores que sellaron su éxito ni aquellos sin los cuales habrían logrado el éxito. Sería preferible que los conociéramos.

No obstante, los comisionados tienen un agudo sentido de las políticas que probablemente sean las importantes, aquellas que representen una diferencia material en cuanto a las probabilidades de un país de sostener un crecimiento alto, aun si no proporcionan una garantía bien sólida.

De la misma forma que no podemos asegurar que esta lista sea suficiente, tampoco podemos decir que todos los ingredientes sean necesarios. Los países han crecido, por algún tiempo, respaldados por un conjunto de políticas mucho más corto que éste. Pero sospechamos que en el transcurso de unos 10 a 20 años de crecimiento rápido, todos estos ingredientes serán importantes. Por ejemplo, una baja inflación no compensará una educación deficiente

o una infraestructura tambaleante. Para sostener el crecimiento durante un período largo es necesaria la confluencia de un conjunto de cosas. Realizar sólo algún subconjunto de ellas podrá producir resultados benéficos pero los puntos que descuida el responsable de las políticas perseguirán a la larga el progreso de la economía.

“No deberíamos caer en el error de igualar algo útil, como el desarrollo del sector financiero o cualquier otra cosa, con una condición suficiente para el crecimiento”.

- Michael Spence

Una lista de ingredientes no es una receta y nuestra lista no constituye una estrategia de crecimiento. Identificamos posibles restricciones al desempeño de la economía. Una estrategia de crecimiento con todas las de la ley identificaría cuál de estas restricciones demanda atención inmediata y cuál puede diferirse. Especificaría qué es necesario hacer,

cuándo hacerlo y cuánto dinero, pericia y capital político dedicar hacia dónde. Dada la limitación de los recursos, los gobiernos deberían concentrar sus esfuerzos en aquellas áreas que presentan el mayor rendimiento incremental para el crecimiento. Pero fijar estas prioridades requiere que se hagan juicios sutiles con información limitada, lo cual no es función de esta Comisión, sino de un “equipo de reforma” de economistas aplicados y responsables de políticas con profundo conocimiento de las circunstancias particulares de un país. No obstante, tal ejercicio se beneficiaría seguramente de prestar estrecha atención a las políticas que aquí se relacionan. Nuestro marco descriptivo no puede proporcionar a los responsables de las políticas todas las respuestas, pero al menos esperamos ayudarles a plantear las preguntas correctas.

Las políticas que exploramos pertenecen a varias categorías no bien demarcadas: acumulación, innovación, asignación, estabilización e inclusión.

El primer conjunto de políticas de la lista pertenece a la categoría de “acumulación” e incluye una fuerte inversión pública, que ayuda a la economía a acumular la infraestructura y las capacidades que necesita para crecer con rapidez. El grupo siguiente de medidas promueve la “innovación” y la “imitación”, que ayudan a una economía a aprender a hacer cosas nuevas –por ejemplo, aventurarse en industrias de exportaciones con las que no está familiarizada– y a hacer cosas en formas nuevas.

“Las listas de verificación de reformas no son útiles. El mensaje implícito para los responsables de las políticas es: si el control de precios es difícil, ¿por qué no hacer educación? No hay elemento de estrategia en ese enfoque ni sentido de las diferencias de tiempo u horizontes implicadas”.

- Ngozi N. Okonjo-Iweala

En cualquier período de crecimiento exitoso, los precios relativos tienen mucho trabajo que hacer atrayendo la inversión hacia ciertas industrias, disuadiéndola de otras. Así, el tercer conjunto de

políticas se refiere a la “asignación” del capital y, en especial, de la mano de obra. Ellas le permiten a los precios guiar a los recursos y a éstos a responder a los precios. Esta microeconomía no puede desarrollarse si se interrumpe en forma ruda por crisis de deuda o fluctuaciones descontroladas en el nivel general de precios. Por tanto, el cuarto grupo de políticas asegura la “estabilización” de la macroeconomía, salvaguardándola contra recesiones, insolvencia e inflación rampante.

También recomendamos un conjunto de políticas para promover la “inclusión”. Los comisionados aprecian la equidad de precios y la igualdad de oportunidades en sí mismas. Pero reconocen también que si una estrategia de crecimiento trae con ella todas las clases y regiones de una sociedad, ningún grupo buscará descarrilarla.

Niveles de inversión altos

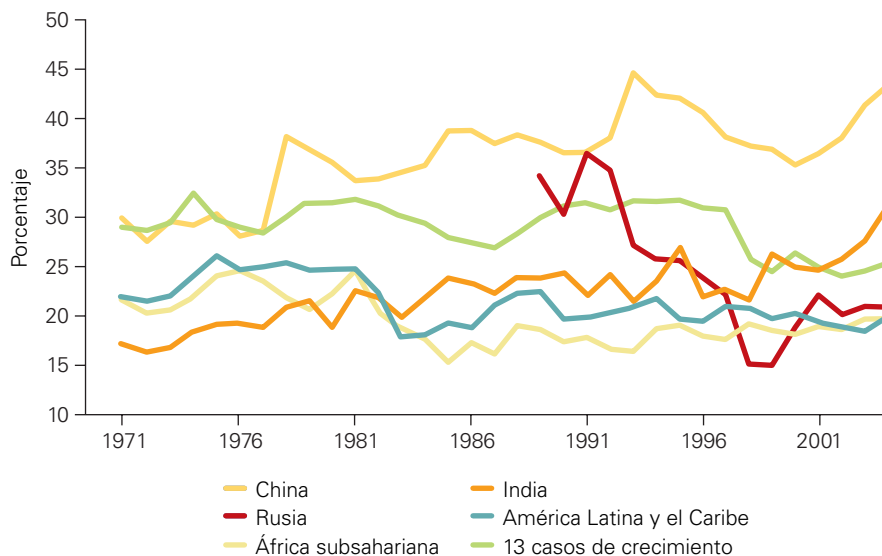
El crecimiento fuerte y duradero requiere altas tasas de inversión. Al invertir los recursos en lugar de consumirlos, las economías efectúan un contrapeso entre los estándares de vida presentes y futuros y ese contrapeso es bastante profundo. Si los casos de crecimiento alto y sostenido sirven de guía, aparentemente son necesarias tasas generales de inversión del orden del 25% del PIB o mayores, incluyendo tanto los gastos públicos como los privados (*ver gráfico 4*). Ellos con mucha frecuencia invirtieron por lo menos otro 7% a 8% del PIB en educación, capacitación y salud (incluyendo también gasto público y privado), aunque éstos no se tratan como inversión en las cuentas nacionales.

Infraestructura

En los países de rápido crecimiento de Asia, la inversión pública en infraestructura representa de un 5% a un 7% del PIB o más. En China, Tailandia y Vietnam, la inversión total en infraestructura sobrepasa el 7% del PIB. La historia sugiere que éste es el orden correcto de magnitud para el crecimiento alto y sostenido, si bien es difícil ser precisos.

Los datos sobre inversión pública en infraestructura son sorprendentemente desiguales. Las cifras

Gráfico 4 Tasas de inversión como porcentaje del PIB de los 13 casos de crecimiento, 1971-2004



Fuente: Banco Mundial.

que se pueden encontrar sugieren que el gasto es tan bajo en promedio que causa perturbación. Muchos países en desarrollo invierten en el orden del 2% del PIB o menos, lo cual se refleja en su tasa de crecimiento.

Estas dos deficiencias –la escasez de datos y la falta de gasto– pueden estar conectadas. Lo que llama la atención se mide y lo que se mide llama la atención. Los datos macroeconómicos se recopilan principalmente con el propósito de estabilizar la economía a corto plazo y, para ese fin, lo que importa es el nivel general del gasto del gobierno. La distinción entre gastos corrientes e inversiones de capital es de menor importancia. Pero para el crecimiento la distinción es esencial.

Con demasiada frecuencia, tanto la composición como el tamaño del gasto público constituyen una victoria del corto plazo sobre el largo plazo. Reclamos inmediatos de gastos corrientes, como pagar salarios, beneficiar a grupos políticamente poderosos o proteger a la población contra reducciones en el consumo, restan recursos de lo que es importante para el largo plazo. Si el presupuesto del gobierno es demasiado grande, puede también desalojar la inversión privada en el futuro. El gasto, después de todo, debe financiarse con impuestos, tarifas o la inflación, todos los cuales despojan al sector pri-

vado de recursos que de otra manera podría haber invertido en el crecimiento.

“Las instituciones financieras internacionales, en particular el FMI, han tendido a considerar la inversión pública como un tema de estabilización a corto plazo y han omitido entender sus consecuencias en el crecimiento a largo plazo. Si los países de bajos ingresos quedan atrapados en un equilibrio de bajo nivel, entonces imponer restricciones a su gasto en infraestructura asegurará que nunca despeguen”.

- Montek Singh Ahluwalia

Por otra parte, el gasto público en infraestructura –vías, puertos, aeropuertos y energía– atrae la inversión privada, expande las oportunidades de inversión y aumenta el rendimiento de la inversión privada. Al pavimentar la vía para que surjan nuevas industrias, representa también una ayuda crucial para la transformación estructural y la diversificación de exportaciones.

La infraestructura de telecomunicaciones (y la fijación de precios de los servicios) es de particular

importancia. Las telecomunicaciones cumplen una variedad de funciones de la mayor importancia en el sector público y también en el privado. Pueden ayudar a la educación, a iniciativas de transparencia y a la prestación de servicios del gobierno. Pueden también elevar la productividad difundiendo información de precios a agricultores, pescadores y otros productores. Las telecomunicaciones promueven un acceso generalizado a los servicios financieros y habilitan también el comercio de servicios (un campo comercial de rápido crecimiento) y vínculos a cadenas de suministro globales.

Dada la gran importancia de la infraestructura y las estrictas restricciones sobre sus recursos, los gobiernos han buscado cada vez más acudir a las fuentes financieras privadas. Aunque la mayor parte de la inversión en infraestructura es todavía pública, la importancia del sector privado ha aumentado a medida que los gobiernos han ido ganando experiencia en su regulación.

Estas asociaciones público-privadas pueden ayudar a un gobierno a expandir aún más su presupuesto. También le economizan al sector público la carga de realizar proyectos. Pero para que funcionen las asociaciones, los gobiernos deben estar preparados para asumir otras responsabilidades. Deben establecer agencias reguladoras autónomas para supervisar las actividades de las agencias privadas. También establecerse por escrito los términos de la asociación y monitorearse cuidadosamente, de forma que el inversionista privado pueda obtener un rendimiento honesto pero no un beneficio monopolista. Es importante también que los riesgos comerciales los asuma el inversionista privado. En demasiados casos, la división del trabajo ha puesto los beneficios en las manos privadas y los riesgos en las públicas. Hay ahora una gran cantidad de experiencia internacional acumulada con estas asociaciones, algunas de las cuales han sido extremadamente útiles en una amplia variedad de campos de infraestructura, incluidas las telecomunicaciones, vías, generación de energía y administración de puertos. Pero igualmente ha habido numerosos fracasos y deben aprovecharse las enseñanzas de ambos.

Los gobiernos deben resistir también la tentación de considerar a la infraestructura como fuente

de rentas. En telecomunicaciones, por ejemplo, los gobiernos con mucha frecuencia permiten que monopolios privados o cuasi-monopolios obtengan beneficios excesivos, que el gobierno puede entonces gravar para llenar sus cofres. Esta transferencia del consumidor al gobierno, vía el gigante de las telecomunicaciones, produce servicios con precios excesivos, fuera del alcance de grandes sectores de la población. Puede parecer una solución del tipo segundo mejor para un gobierno limitado por el dinero en efectivo, pero es probable que el perjuicio para el crecimiento supere cualquier beneficio fiscal.

En resumen, los gobiernos deberían reconocer que sus propias inversiones en infraestructura constituyen un elemento indispensable para los esfuerzos del sector privado. Si invalidan la función de la inversión pública, no será reemplazada con proveedores privados. El crecimiento y la prestación de servicios básicos al público sufrirán como resultado.

Capital humano¹⁴

Las inversiones en la salud, el conocimiento y las destrezas de la gente –el capital humano– son tan importantes como las inversiones en el capital físico más visible del país. Pocos economistas estarían en desacuerdo con esta afirmación. Pero pueden encontrar sorprendentemente difícil probarla estadísticamente.

Este es parcialmente un problema de medición. Los ejercicios empíricos usualmente intentan encontrar una conexión entre, digamos, el gasto educativo y el crecimiento. Pero el gasto en educación no debe confundirse con el objetivo de la educación, a saber, impartir conocimiento, capacidad de aprendizaje y destrezas no cognitivas, como curiosidad, empatía y sociabilidad. El mismo gasto financiero puede producir diferentes cantidades de aprendizaje.

¹⁴ La Comisión convocó a la presentación de artículos y sostuvo talleres sobre salud, educación y crecimiento. Esta sección hace uso de esos artículos y discusiones. Existe, desde luego, una gran cantidad de investigación en marcha. Cuando los gobiernos y los donantes concentran su atención y recursos en salud y educación, el cuerpo de experiencia pertinente crece también rápidamente.

Pero aun si los investigadores contaran con mejores medidas de la educación, pueden tener un modelo equivocado de crecimiento. La educación puede influir en la economía en formas sutiles, interactuando con otros factores. Por ejemplo, India produjo ingenieros y científicos de clase mundial durante décadas antes de que despegara su economía. Esta inversión en destrezas produjo resultados económicos limitados hasta que India descubrió una demanda mundial por servicios de *software* (demanda que se ha ampliado desde entonces para incluir *outsourcing* en investigación y desarrollo y una variedad general de servicios por Internet). En breve, India tuvo que resolver un problema de oferta y demanda, no sólo un problema de oferta.

Las inversiones en capital humano generarán posibilidades de crecimiento, incluyendo posibilidades no previstas en el momento de la inversión. Pero como demuestra la experiencia de India, esas inversiones no se convierten en crecimiento mecánicamente. Otros factores intervienen.

Educación

Todo país que haya tenido crecimiento alto y sostenido durante largos períodos ha realizado esfuerzos sustanciales en la escolaridad de sus ciudadanos e intensificado su capital humano. A la inversa, evidencia considerable sugiere que otros países en desarrollo no están haciendo lo suficiente.

La educación hace un reclamo legítimo al dinero público por al menos dos razones. Primero, la Comisión piensa que el rendimiento social probablemente supera al rendimiento privado. (La literatura de la investigación está llena de controversia y desacuerdo sobre este punto y estos debates salieron a la luz en los talleres de la Comisión). En otras palabras, las personas educadas contribuyen a la sociedad más de lo que obtienen en mayor remuneración, aunque el rendimiento social es notoriamente difícil de medir.

Segundo, algunas familias tienen restricciones crediticias y no pueden obtener tantos préstamos como querrían para emplearlos en educación, aun si pudiesen pagar con creces los préstamos con los mayores salarios que podrían obtener con un diploma o grado. Así, el gasto público en educación

se justifica por razones de eficiencia e igualdad de oportunidades. Corrige la falla del mercado de asignar suficientes recursos a la educación y también amplía el acceso a la educación más allá de quienes pueden pagarla por adelantado.

La oportunidad del gasto educativo es tan importante como la cantidad. Las inversiones en la primera infancia elevan los rendimientos de las inversiones más adelante en la vida: los niños deben aprender a aprender, y si no lo hacen, puede que nunca recuperen el terreno perdido, quedando la sociedad con un potencial debilitado y cicatrizada con la desigualdad.

¿Cómo, entonces, deben los gobiernos dividir sus presupuestos en la educación primaria, secundaria y terciaria (es decir, universidades, colegios universitarios y semejantes)? Los países en desarrollo, incluidos los casos de alto crecimiento, han respondido esta pregunta en muchas formas. Esto sugiere que los responsables de las políticas no deben preocuparse indebidamente de obtener una combinación precisa, siempre y cuando no la inclinen hacia un extremo u otro.

Nos parece razonable concentrarnos primero en la educación preescolar y de la primera infancia, luego en la educación elemental y la alfabetización, para después aumentar los números en la secundaria. Tampoco deberían olvidar los gobiernos la importancia de un pequeño sector terciario que debería crecer a medida que los ingresos aumenten y también la demanda de capital humano. Después de todo, es principalmente con las personas del sector terciario que el gobierno y el sector privado ocuparán sus filas empresariales superiores.

Los investigadores en este campo se han puesto de acuerdo en que los “años de escolaridad” es un indicador conveniente y sinóptico de la educación. Es la medida que citan con mayor frecuencia en los debates y la envidian mucho sus contrapartes de las políticas de salud, quienes carecen de una medida individual y “vulgar” (para utilizar su término) en su campo.

Pero los años de escolaridad son un insumo de la educación. Con mucha frecuencia el producto –conocimiento, capacidades cognitivas y probablemente también destrezas sociales y otras destrezas

no cognitivas— no es capturado. Cuando se lo mide, los resultados son a menudo bastante preocupantes. Las pruebas internacionales en los países de la OCDE y también en algunos países en desarrollo, muestran que los estudiantes de secundaria presentan muchas variaciones en lo que realmente aprenden (*ver* gráfico 5).

¿Por qué varían tanto los resultados? Es demasiado temprano para aventurar una opinión fuerte. Sabemos que los antecedentes familiares tienen mucha importancia, en especial el nivel de educación e interés en la escolaridad. En adición a padres exigentes, también es importante la demanda del mercado. Cuando el crecimiento se acelera y se expande la demanda de destrezas el mayor rendimiento sobre la educación fortalece los incentivos para la escolaridad.

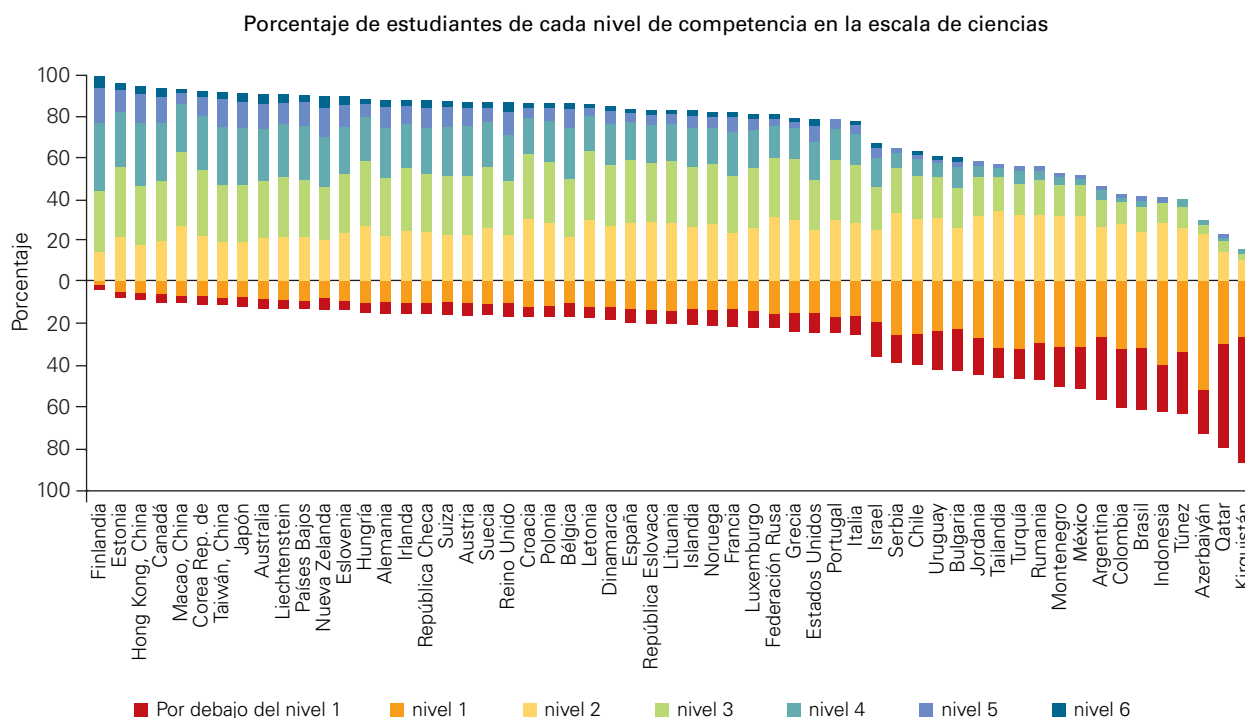
Por el lado de la oferta, una combinación de exámenes nacionales con autonomía escolar funciona mejor, según algunos expertos. El ministerio de edu-

cación debería establecer exámenes centralizados, pero dejar relativamente libres a los colegios para decidir la forma en que cumplan con esas pruebas nacionales. En particular, los colegios deberían tener autonomía para decidir los salarios y la capacitación de sus profesores.

Tal combinación puede explicar el éxito de Finlandia relativo a los demás países de la OCDE. Pero en los países más pobres, las razones para el éxito y el fracaso pueden ser menos sutiles. Por ejemplo, algunos países tienen simplemente escasez de maestros calificados. El presupuesto para escolaridad puede no ser lo bastante grande para atraer personas con alta educación, que disfrutaban de opciones más lucrativas en el sector privado.

Además, una vez contratados, los maestros no siempre encuentran incentivos fuertes para hacer un buen trabajo, o aun presentarse a clase. En algunos países, las posiciones de enseñanza se reparten como forma de patronazgo político. Si la persona

Gráfico 5 Resultados del PISA



Fuente: base de datos OCDE PISA, 2006. Tabla 2.1a. StatLink <http://dc.dod.org/10.1787/141844475532>.

Nota: Países clasificados en orden descendente de porcentaje de estudiantes de 15 años en los niveles 2, 3, 4, 5 y 6. Por encima de la línea cero se encuentra la proporción de estudiantes del país con clasificación superior al nivel 1. Por debajo de la misma línea, la proporción de estudiantes con nivel 1 y menos.

debe su trabajo al favor político, es improbable que lo haga bien.

Este es un problema complicado de resolver y algunas familias deciden que no pueden permitirse esperar. Aun los que pertenecen a familias pobres envían sus hijos a colegios privados, en los niveles de primaria y secundaria, a pesar del sacrificio financiero que ello implica. Nos ha sorprendido saber lo generalizada que está la educación privada en muchos países en desarrollo, aun en los sectores más pobres de la población. Más injustos son los sistemas en los que universidades elitistas, financiadas con el tesoro público, establecen exigentes estándares de admisión, que sólo pueden cumplirse si las personas son lo bastante ricas para pagar la escolaridad privada de alta calidad.

Todavía necesitamos conocer mucho más sobre educación: cómo aprovechar mejor el presupuesto oficial y cómo obtener lo mejor de profesores y estudiantes. Recomendamos que se dé una alta prioridad a esto en la investigación sobre políticas y un punto de inicio es la medición. Las capacidades de los estudiantes –su alfabetización y conocimientos de aritmética básica– deben medirse mucho más ampliamente alrededor del mundo. En otras áreas del gobierno y los negocios, se sabe que la medición de las cosas y la presentación de los resultados cambian los productos aun sin intervención adicional.

Mayor investigación sería de gran ayuda, pero con base en la evidencia que hemos visto, es difícil resistir la conclusión de que el gasto educativo en muchos países se estropea con el derroche y la ineficiencia, aun cuando el rendimiento del capital humano está aumentando alrededor del mundo. Esta ineficiencia es una restricción al crecimiento y una amenaza a la igualdad de oportunidades.

Salud

Muchos consideran a la salud justificadamente como un derecho. Es un fin en sí misma con un profundo valor, sea que contribuya o no a los objetivos económicos. Sin embargo, el hecho sigue siendo que la salud afecta también el desempeño económico en muchas formas.

Por ejemplo, la amenaza de enfermedad puede disuadir la inversión en capital humano. Si las fami-

lias temen que los hijos no sobrevivan la infancia, es probable que tengan más descendencia, pero con muchos hijos que cuidar pueden no invertir en la educación de todos ellos.

Los investigadores están afinando sus estimados de estos efectos. Tómese la malaria como ejemplo. Donde la enfermedad es endémica, los trabajadores pueden esperar sufrir dos temporadas de fiebre por año, perdiendo 5 a 10 días de trabajo en cada una, lo cual es una pérdida sustancial de oferta laboral. Mucho peor es el perjuicio que la malaria en la niñez puede causar al desarrollo cognitivo de los infantes.¹⁵

Pero un área sobresale como crítica. De hecho, la mala salud y la nutrición deficiente en la primera infancia parecen causar un impacto de primer orden tanto en el crecimiento como en la igualdad, al ocasionar un perjuicio duradero a la capacidad de un niño de adquirir destrezas cognitivas y no cognitivas a medida que avanza en el colegio, perjuicio que es imposible o muy difícil de remediar. En un mundo donde el valor de las destrezas cognitivas va en aumento, este perjuicio pondrá en peligro la igualdad de oportunidades y, de generalizarse, arruinará el potencial económico de un país durante mucho tiempo en el futuro.

Sin embargo, no es fácil hacer de este insidioso problema un tema apremiante de política. Los rendimientos de las intervenciones en la primera infancia aparecen sólo a muy largo plazo. Además, los niños no tienen vocería propia y no pueden mostrar su descontento con las políticas.

La reciente subida de precios de los alimentos ha destacado la vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos con respecto a la mala nutrición. Las consecuencias potenciales sobre sus hijos pueden ser severas y se requiere con urgencia una pronta acción para proteger a los grupos más pobres; de otra forma, la desnutrición causará sufrimiento y también reducirá las perspectivas de crecimiento a largo plazo en una forma profundamente injusta. El mundo sí cuenta con los recursos para tratar este

15 Ver Bloom, David y Canning, David. 2008. "Population Health and Economic Growth". Documento de antecedentes. Commission on Growth and Development.

problema, sobre el cual se tratará nuevamente en partes posteriores de este informe.

Transferencia de tecnología

En todos los casos de crecimiento sostenido y alto, las economías rápidamente han absorbido *know how*, tecnología y, más generalmente, conocimiento del resto del mundo. Estas economías no tuvieron que originar mucho de este conocimiento, pero sí debieron asimilarlo a un paso veloz, cosa que sabemos con seguridad. Lo que no sabemos –al menos no tan bien como preferiríamos– es precisamente cómo lo hicieron y cómo los responsables de las políticas apresuran el proceso. Esto representa una prioridad clara para la investigación. Como se subrayó al principio de este informe, las economías aprenden en forma más rápida de la que inventan. El conocimiento adquirido de la economía mundial constituye así la base fundamental para la superación económica y el crecimiento sostenido.

“En este mundo globalizado, el capital físico y la tecnología están siempre disponibles. Sin embargo, el capital humano es todavía muy inmóvil, de modo que hay que tener una buena educación y programas de capacitación laboral para familiarizar a la gente con la tecnología necesaria. Entonces el capital y la tecnología podrán transferirse fácilmente a las economías en desarrollo para dar el salto al crecimiento”.

- Han Duck-soo

El “conocimiento”, en el lenguaje de la economía, se refiere a cualquier truco, técnica o perspicacia que permite a una economía generar más con sus recursos existentes de tierra, trabajo y capital. Incluye el conocimiento codificado que puede fijarse en libros, planos y manuales, pero también el *know how* tácito adquirido con la experiencia. El concepto es amplio, según lo ha enfatizado Paul Romer, integrante del grupo de trabajo de la Comisión. Se

extiende de ideas abstractas, como fórmulas científicas, a eminentemente prácticas, como la glorieta del tráfico o el carrusel.

El conocimiento no consiste sólo en ideas para elaborar más cosas, más baratas o hacer cosas nuevas. Incluye la sabiduría acumulada de la experiencia humana y social, según la interpretan y reinterpretan los historiadores y los científicos sociales. Por ejemplo, la “invención” de la separación de poderes entre las tres ramas de gobierno y los controles y equilibrios que asegura, es posiblemente una de las innovaciones más creativas e influyentes de los últimos siglos. Muchas otras innovaciones institucionales se han intentado y refinado mediante el ensayo y error, y han contribuido a lograr objetivos económicos y sociales con mayor eficiencia e imparcialidad.

Para los economistas, todas estas ideas comparten una característica: son “no rivales”. Si usted usa o “consume” una idea, ello no me impide usarla también. Thomas Jefferson hizo una famosa analogía con la luz de una vela: si tú enciendes tu vela con la mía, ello no oscurece a la mía.

El valor del conocimiento en la economía mundial es alto y creciente. De hecho, el progreso de las economías avanzadas depende principalmente de la innovación y las nuevas ideas. La tecnología también se difunde con mayor rapidez ahora desde los países donde se inventa a otras partes del mundo. Por ejemplo, se necesitaron 90 años para que, después de su invención, el telegrama se difundiera al 80% de los países en desarrollo, pero sólo 16 para que se difundiera el teléfono celular en la misma forma.¹⁶

¿Qué pueden hacer las economías en desarrollo para asegurar que aprenden? ¿Asegurar que el conocimiento productivo e institucional se transfiera al público y al sector privado?

Un canal conocido es la inversión extranjera directa (IED). Así como el dinero, la IED puede transmitir una familiaridad con las técnicas de producción extranjeras, los mercados externos y las

¹⁶ Banco Mundial. 2008. *Global Economic Prospects 2008: Technology Diffusion in the Developing World*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

cadenas internacionales de suministro. Esta pericia puede tener mayor valor que el mismo capital. (China, que ha experimentado recientemente un exceso de ahorro sobre la inversión, preferiría probablemente la IED sin la “I”, aunque se admite que China es un caso único). En los países en desarrollo, la IED es una pequeña fracción de la inversión total. Pero debido a la transferencia de conocimiento que normalmente lleva con ella, su importancia es mucho mayor que su contribución fraccional a la inversión total.

Para los inversionistas extranjeros es difícil mantener su conocimiento y pericia completamente para ellos. Una multinacional puede capacitar un trabajador local, quien más tarde se retira para trabajar en otra empresa. La empresa puede compartir la tecnología con un proveedor, que entonces provee a clientes rivales. Como el *know how* se filtra más allá de las fronteras de la empresa hacia la economía general, hay una tendencia natural a que el rendimiento social de la IED sobrepase al privado. Esto crea alguna justificación para que las políticas oficiales la estimulen.

Tales políticas pertenecen a dos categorías: medidas para atraer más IED y medidas para extraer más conocimiento de una cantidad dada de inversión. Un ejemplo común de la primera es una simple campaña de información diseñada para introducir las oportunidades de inversión de un país a potenciales inversionistas extranjeros. Éstos pueden representar la diferencia si perciben imperfectamente las oportunidades y los riesgos de una localización potencial. También pueden ayudar si cada uno de los inversionistas potenciales espera que sea otro el “pionero” que incurra en los costos de indagar sobre un país.

Ejemplos del segundo tipo de políticas –los que recaban más conocimiento de la IED– incluyen obligaciones al inversionista extranjero de contratar y capacitar al personal local como gerentes, aun permitiéndoles avanzar a posiciones más allá de su país de origen. Una forma organizativa común de hacer esto es la empresa conjunta. Sin embargo, si tales provisiones son demasiado onerosas (“transferencia involuntaria de tecnología” es el término comúnmente empleado), ellos disuadirán a los

inversionistas, en especial a los que tienen valioso conocimiento propietario que perder. La IED ocurre en un entorno internacional muy competitivo y los países necesitan mantener las demandas que imponen a los inversionistas extranjeros en equilibrio con las alternativas ofrecidas por otros anfitriones potenciales compitiendo por el mismo conocimiento e inversión.

Mientras en la mayoría de los países la IED es una fracción relativamente pequeña de la inversión total, en algunos casos, un solo inversionista extranjero surge amenazadoramente como grande. Esto es más probable en países pequeños donde la actividad económica se concentra en unas pocas industrias, como minería o agricultura de plantíos. En estos casos, debe tenerse el cuidado de impedir al inversionista extranjero que ejerza influencia política indebida. La autoridad excesiva puede socavar la gobernabilidad interna, destruir la confianza y algunas veces abre la puerta a la corrupción en gran escala.

La educación extranjera, particularmente la superior, ha demostrado ser un canal importante de transferencia de conocimiento. Una de las primeras acciones realizadas por Japón durante la Restauración Meiji fue traer expertos de los Estados Unidos y Europa y enviar estudiantes japoneses a las universidades occidentales. Un ejemplo más reciente y bien conocido es China cuando empezó las reformas. Por invitación de dirigentes y funcionarios del gobierno chino, una afluencia de expertos extranjeros empezó a visitar el país para ayudarles a aprender sobre el funcionamiento de una economía de mercado, las instituciones que la soportan y sus respuestas al cambio. Al mismo tiempo, una afluencia de estudiantes chinos salió a capacitarse en universidades estadounidenses y europeas.

“Con el comercio viene la tecnología, de manera que el comercio cumple un papel muy multidimensional”.

- Han Duck-soo

En general, la educación superior en los países avanzados ha sido figura prominente en la capacitación de gerentes superiores, responsables de polí-

ticas y dirigentes políticos en una amplia variedad de países. Los resultados en cuanto a crecimiento varían en forma considerable. No obstante los resultados ambiguos, la educación extranjera, idealmente subsidiada por los países avanzados, constituye un canal subutilizado para la transferencia de conocimiento en muchos países. Al estudiar en el exterior, los estudiantes adquieren contactos internacionales que les ayudan a permanecer actualizados con las nuevas ideas mucho después de haber abandonado el salón de clases.

Los gobiernos deberían expandir tales colocaciones y los donantes internacionales financiarlos. Además, estas oportunidades no deberían limitarse a científicos e ingenieros, sino incluir también jóvenes con probabilidad de servir en la formulación de políticas y el servicio civil. Recomendamos que los donantes, incluidas las instituciones financieras internacionales, apoyen programas de intercambio internacional para funcionarios públicos, de modo que personal oficial de un país en desarrollo pueda visitar y aprender de su contraparte en otro. Tales programas ya existen en algunos países, en particular en África. Los países en desarrollo ganarían con la expansión de estos programas y también si se hicieran más sistemáticos y se extendieran más allá de África.

Competencia y cambio estructural

Al expandirse una economía, su forma y composición cambian, como también su tamaño. Nuevas industrias surgen y las antiguas eventualmente desaparecen. El crecimiento del PIB puede medirse en las cimas de los árboles macroeconómicos, pero toda la acción se encuentra en la maleza microeconómica donde brotan las ramas y se quita la madera seca de los árboles. Desde un punto de vista económico, este proceso es natural. Cuando los trabajadores están mejor educados, mejor equipados y mejor pagados, algunas industrias se hacen viables y otras cesan de serlo.

Joseph Schumpeter describió este proceso como “destrucción creativa”. Los gobiernos pueden activar el proceso estimulando la entrada de nuevas

empresas y la emergencia de nuevas industrias. Pero quizás lo más importante es que no se resistan.

“Estar expuesto a la competencia saca a relucir lo mejor de las instituciones. Un famoso economista dijo una vez que lo mejor de todos los beneficios del monopolio es una vida tranquila. Uno no desea una vida tranquila para una empresa; uno desea que siempre esté mejorando su productividad”.

- Robert Solow

Ciertamente se les exhortará a que lo hagan. Por ejemplo, algunas empresas argumentarán que se las debería resguardar hasta alcanzar un tamaño suficientemente grande para ser eficientes. El caso se considera más apremiante mientras más pequeña es la economía. Pero se trata de un argumento estático. Reside en los costos unitarios de las grandes empresas comparados con los de las pequeñas en un mundo invariable. Mientras las empresas titulares presionan al gobierno con este argumento, nuevas empresas o tecnologías pueden estar esperando pacientemente volcar la estructura de costos de la industria o suplantar completamente la industria. El análisis estático, desplegado comúnmente en esa forma, es simplemente engañoso y constituye un enfoque deficiente para las ganancias de productividad y el crecimiento.

De hecho, algunos estudios empíricos sugieren que las economías deben la mayor parte de su progreso a la entrada de empresas nuevas y más productivas y a la salida de las que se encuentran en grandes dificultades. Mejoras en la eficiencia de empresas titulares cumplen un papel más pequeño. Las ganancias en productividad dinámica por la entrada y salida pueden doblar las ganancias en eficiencia estática de [las economías de] escala. Esto significa que la entrada y la amenaza de entrada son importantes para garantizar la competencia.

Así como la entrada y salida de empresas vigoriza las industrias, el ascenso y caída de industrias le da vida a economías completas. El cambio estructural bajo la presión de la competencia es lo que impulsa el crecimiento de la productividad. Es con-

traproducente aferrarse a industrias anquilosadas, aun industrias que una vez fueron responsables del crecimiento del país. Uno de los errores más comunes –según hemos aprendido de una variedad de experiencias– es encontrar una constelación exitosa de políticas e industrias y luego quedarse con ellas demasiado tiempo. Cuando se trata de crecimiento, casi nada es permanente, si acaso lo es algo.

Mientras la destrucción creativa es económicamente natural, no parece ser natural para los desplazados en el proceso. Si estas víctimas del crecimiento son simplemente desatendidas, buscarán formas de desacelerar el progreso económico. Al intervenir en su ayuda los gobiernos deben guiarse por dos principios. Primero, deberían tratar tanto como fuera posible proteger a las personas, no a los puestos de trabajo. El seguro de desempleo, la capacitación y el acceso ininterrumpido a los servicios de salud constituyen formas de amortiguar los golpes del mercado, sin cerrarlo.

Segundo, si los gobiernos no pueden proveer mucha protección social, deben tener más cuidado al intentar reformas económicas. La rapidez de la destrucción de puestos de trabajo no debería superar el paso de la creación de puestos de trabajo.

Mercados laborales

En países pobres y populosos hay exceso de oferta laboral. Los trabajos son difíciles de conseguir, los salarios son bajos y muchas personas están autoempleadas por necesidad. Esta infeliz situación es la que se supone que resuelva el 7% de crecimiento sostenido durante décadas.

La solución empieza creando empleo lucrativo, a menudo en industrias de exportación, para personas de otra forma desempleadas en los sectores tradicionales o informales. En la etapa siguiente, la economía crea mejores puestos de trabajo, dignos de trabajadores mejor educados y mejor calificados. Para el desenvolvimiento de estas etapas, el trabajo debe ser móvil. Debe pasar del campo a la fábrica y de una industria a otra.

Quizá el mayor analista de una economía con excedente laboral fue sir Arthur Lewis. En sus

modelos, los campos estaban con tanto exceso de personal que el “producto marginal” del trabajo agrícola era cercano a cero. En otras palabras, si un campesino abandonaba la parcela para trabajar en una fábrica de exportación, la parcela no perdería nada. Por el mismo motivo, si el trabajador agregara aun un centavo a la economía en su nuevo puesto de trabajo en la fábrica, la sociedad ganaría.

El problema es que una fábrica de exportación no puede tentar a los trabajadores del campo con un centavo. Tiene que pagarles más que eso y, por tanto, el costo para la fábrica de emplear trabajadores del campo es mayor que el costo de oportunidad de su trabajo. Como resultado el rendimiento social del empleo en la fábrica puede ser mayor que el privado por un período de tiempo. Este período persiste hasta que el trabajo excedente sea absorbido y los salarios del sector exportador converjan al costo de oportunidad en el sector tradicional. Esta es una justificación para las políticas industriales, incluyendo las de tasas de cambio, descritas en una sección posterior. Hacen que la inversión en el sector exportador sea más rentable, colocando a los rendimientos privados más en línea con los beneficios sociales.

“No hay duda de que el crecimiento sostenido necesita mercados laborales de buen funcionamiento. Hoy, todos sabemos que el enfoque correcto no es proteger puestos de trabajo en las industrias existentes, sino proteger el empleo dándole a la gente la oportunidad de capacitarse y reciclarse. Esta clase de movilidad es absolutamente esencial”.

- Damuta Hübner

Hay mucho que los gobiernos pueden hacer para aumentar la movilidad laboral. Por ejemplo, para los trabajadores es más fácil adquirir nuevas destrezas e ingresar a nuevos oficios si están alfabetizados y educados. En adición, abandonarán el campo con mayor facilidad si pueden encontrar acomodo en las ciudades. En una sección posterior, discutiremos

lo que pueden hacer los gobiernos para facilitar las tensiones de la urbanización.

Más allá de estos gastos, los gobiernos pueden también intentar reacondicionar las instituciones y regulaciones del mercado laboral. Estas instituciones son complicadas y variadas, por lo que, como es lógico, los investigadores discrepan sobre cómo reformarlas.

Existen algunas reglas e instituciones para salvaguardar los derechos de los trabajadores defendiéndolos contra la explotación, el abuso, el empleo de menores y las condiciones de trabajo inseguras. En algunos países, estos derechos están protegidos por sindicatos o regulaciones gubernamentales. Pero en otros no existen dichas protecciones. La Comisión opina con fuerza que estos derechos no deben sacrificarse para lograr otros objetivos económicos, incluido el crecimiento. Además, las violaciones al trabajo pueden tener un costo comercial gracias al creciente escrutinio internacional de las condiciones de empleo y a la amenaza de boicoteos de parte de los consumidores.

En muchas economías, un mercado laboral formal coexiste con uno informal. Los trabajos formales usualmente ofrecen mejores salarios y condiciones que los informales, aun si el titular no está mejor calificado. Sucede así porque están protegidos por regulaciones o acuerdos sindicales o una combinación de ambos, lo que impide que el gran grupo de “intrusos” pujan hacia abajo los salarios de los “de dentro”. Es comprensible que los trabajadores del sector formal luchan por defender sus privilegios y resistan la competencia externa. En una economía con exceso de fuerza laboral, están jugando aproximadamente un juego de suma cero: hay solamente tantos puestos de trabajo bien pagados y estrictamente regulados. Si tú ganas, yo pierdo.

Si la demanda de trabajo es lo bastante fuerte, los altos costos y las fuertes regulaciones en el sector formal plantean pocos problemas. Las empresas que están entusiastamente contratando trabajadores no se preocupan por restricciones o despidos. Así mismo, si el mercado laboral es lo bastante estricto, la tasa salarial actual excederá cualquier salario mínimo estipulado por la ley. Muchos impedimentos al crecimiento supuestamente regulatorios

pierden significación o se desvanecen del todo ante el exceso de demanda laboral.

Es también común en los debates políticos en los países en desarrollo oír que el problema está en el lado de la oferta: es cuestión de debilidad en la fuerza laboral, no debilidad de la demanda laboral. Se argumenta que la población subempleada carece de destrezas y por tanto la solución es capacitarla. El objetivo es mejorar la oferta laboral y no estimular la demanda.

Hay cierto sentido teórico en el que el argumento es correcto. En principio, si los trabajadores estuvieran lo bastante educados y fuertemente capacitados, valdrían el costo de emplearlos, aun con toda la panoplia de beneficios y salarios que predominan en el sector formal. Pero es difícil, para no decir extremadamente costoso, actualizar las destrezas de los trabajadores antes de conseguir empleo para ellos, en parte porque los trabajadores aprenden en gran parte en el trabajo. Así, aunque no hay desacuerdo sobre la necesidad de educación y la inversión en capital humano, como asunto de estrategia en muchos países, este enfoque del lado de la oferta no será con mucha frecuencia suficiente.

En la mayoría de los casos, el alto costo del trabajo en el sector formal disuadirá la inversión, especialmente en las industrias de exportación que tienen que competir en el mercado mundial. Pero cualquier intento de cerrar la brecha entre los sectores formal e informal se encontrará con resistencia insuperable. ¿Cómo puede, entonces, resolver un país este enigma? ¿Qué políticas crearán simultáneamente trabajos para los pobres desempleados, permitirán un rendimiento viable para la industria y aplacarán la minoría influyente de trabajadores ya empleados en el sector formal?

Una posibilidad es un acuerdo pragmático. En lugar de imponer los costos totales del sector formal sobre los empleadores, o infligir desenfadada competencia salarial a los trabajadores, los gobiernos podrían crear una ruta de empleo alternativo. Deberían permitir a las industrias orientadas a las exportaciones contratar trabajadores en términos más fáciles que los predominantes en el sector formal. El gobierno podría, por ejemplo, crear zonas económicas especiales con obligaciones de empleo

menos onerosas. La virtud de este enfoque es que crea espacio para que aumente el empleo sin amenazar a los participantes del sector formal. El objetivo es convertir algo cercano a un juego de suma cero en un juego de suma positiva.

Debe hacerse énfasis en que esta ruta de empleo alternativo no se vería libre de regulación. No tendrían exenciones en cuanto a salud, seguridad, horas laborales, condiciones ambientales y trabajo de menores. Estos derechos no son negociables.

No obstante, este enfoque al mercado laboral no será atractivo para algunos. Parecerá agravar, en lugar de resolver, el problema existente del “dualismo”, mediante el cual el mercado laboral se divide en segmentos, cada uno gobernado por distintas reglas y precios. En un sentido estos cargos son válidos, pero la alternativa es peor. Es dejar grandes segmentos de la población bloqueados de empleo de mayor productividad, destinados a romper ladrillos o abrir puertas en lugar de ensamblar juguetes o tejer prendas de vestir.

El acuerdo sugerido aquí debería ser temporal. Si tiene éxito, los salarios y beneficios en las nuevas industrias a la larga alcanzarán los del sector formal. Al disminuir el exceso de fuerza laboral pueden eliminarse las provisiones especiales en las zonas de exportación. Esto fue a menudo lo que sucedió en los países que intentaron este enfoque. Los casos de estudio de los países que se aportaron a la Comisión muestran que las provisiones laborales especiales y las zonas de exportación se descontinúan por etapas con el tiempo cuando declinó la necesidad de ellos y las distorsiones que crearon en empleo, inversión y salarios fueron más preocupantes.

Aun si respaldan este acuerdo temporal, los gobiernos deberían continuar sus esfuerzos para reformar el mercado laboral formal. Ciertamente sería deseable un reacondicionamiento. Por ejemplo, en India los contratos laborales que permiten trabajo estacional en industrias cíclicas son problemáticos aun cuando dudosamente en interés de todas las partes interesadas. Nuestra conclusión, extraída de la experiencia, es sencillamente que tales reformas son políticamente difíciles. Aunque valen la pena, no resuelven el problema subyacente de la desalineación entre el sector formal y el informal.

Por eso los gobiernos no deberían esperar ganar estas batallas antes de explorar otras formas de iniciar de un salto el crecimiento de puestos de trabajo y la diversificación de exportaciones.¹⁷

Vale la pena anotar que China no encontró exactamente el mismo problema. En el momento de sus reformas en 1978, no había sector formal; sólo el sector de propiedad del Estado que abarcaba la mayoría de la economía industrial. Las nuevas empresas y empresas conjuntas en las zonas de exportación no constituyeron amenaza inmediata para los trabajadores de las empresas de propiedad del Estado y el gobierno no exigió al emergente sector exportador ofrecer los mismos salarios o condiciones de empleo que las empresas estatales. Así, los exportadores tuvieron acceso directo a la fuerza laboral excedente en el vasto sector agrícola chino.

Es vital conseguir que el mercado laboral sea el correcto tanto para la economía como para la política del crecimiento. En demasiados países en desarrollo, una parte de la población no ha disfrutado los beneficios del progreso económico y no espera disfrutarlos en el futuro. Si se los bloquea para siempre en el desempleo, la economía se perderá de su trabajo y cualquier estrategia de crecimiento perderá su apoyo.

Promoción de exportaciones y política industrial

Todos los casos de crecimiento alto y sostenido prosperaron sirviendo los mercados mundiales. El crucial papel de las exportaciones en su éxito no se cuestiona mucho, pero el de la promoción de exportaciones sí. Muchos de ellos intentaron una variedad de políticas para estimular la inversión en los sectores de exportación en las primeras etapas de su desarrollo y varias de esas medidas calificarían como políticas industriales. Con ellas se intentó promover industrias o sectores específicos a través de exenciones tributarias, subsidios directos, exen-

¹⁷ El marco de referencia de empleo alternativo para trabajos informales puede ser útil también para cosas como trabajo de tiempo parcial, lo que permitiría una mayor participación femenina en la fuerza laboral.

ciones arancelarias a las importaciones, crédito barato, infraestructura dedicada o la combinación de todas ellas en zonas de exportación.

No obstante, es difícil probar el significado de estas políticas. Aun cuando la mayor parte de las economías exitosas de alto crecimiento ensayó políticas industriales, también lo hicieron muchos casos de fracaso. No conocemos la hipótesis alternativa: si los casos de alto crecimiento habrían tenido éxito sin objetivos dirigidos.

Todos los lados de este debate se reflejaron en el taller de la Comisión sobre políticas industriales y en sus propias deliberaciones. La discusión animada del argumento clarificó en forma útil algunas de las virtudes y riesgos de la promoción de exportaciones.

Algunos en el debate general argumentan que las políticas industriales no son necesarias. El sector privado, en su búsqueda de beneficios, descubrirá dónde se encuentra la ventaja comparativa de un país y realizará las inversiones según el caso. Otros argumentan que los mercados son deficientes en ciertos aspectos. Inversionistas industriales externos (entrando vía IED) pueden no saber hacer negocios en una nueva localización, por ejemplo. Aquellos que ingresan primero, sin importar si tienen éxito, proporcionan un beneficio a otros entrantes potenciales. Sus rivales y sucesores aprenderán de su experimento y sin haber incurrido en costos o riesgos. Esto puede llevar a un nivel subóptimo de experimentación a menos que el gobierno intervenga para estimularla.

Para usar otro ejemplo, en países donde grandes números de trabajadores están subempleados en la agricultura, el rendimiento social del empleo en la fábrica puede exceder al rendimiento privado. Puede ser necesario subsidiar el empleo o la inversión fuera de la agricultura para compensar la brecha. (Este punto se explica con mayor detalle en la sección sobre mercados laborales.)

Algunos escépticos podrían conceder que los mercados no siempre funcionan, pero argumentan que tampoco lo hacen las políticas industriales. Esto es porque los gobiernos no saben lo que hacen —carecen de la pericia para identificar objetivos exitosos para la inversión y desperdiciarán recursos en fra-

casos plausibles— o porque a sabiendas trastornan el proceso para sus propios fines, dispensando favores a sus aliados industriales. Existe, desde luego, variación considerable entre los países en la competencia del gobierno y en la influencia indebida de intereses especiales. Pero quienes se preocupan sobre la competencia gubernamental o su captura preferirían excluir del todo las actividades promocionales. Dicen que el riesgo de fracaso o subversión es demasiado grande y mejor no ensayar.

Pero existen también riesgos en no hacer nada. Un sector exportador floreciente es un ingrediente crítico del alto crecimiento, en especial en las primeras etapas. Si una economía está fracasando al diversificar sus exportaciones y al generar trabajos productivos en nuevas industrias, los gobiernos buscan formas de intentar iniciar de un salto el proceso y eso deberían hacer.

Sin embargo, estos esfuerzos deberían respetar ciertas disciplinas. En primer lugar, ser temporales, porque se han diseñado para superar problemas que no son permanentes. En segundo lugar, deberían evaluarse en forma crítica y abandonarse con rapidez si no producen los resultados deseados. Los subsidios pueden justificarse si una industria de exportación no puede iniciarse sin ellos. Pero si no puede *mantenerse* funcionando sin ellos, la política original fue un error y deberían abandonarse los subsidios. En tercer lugar, aunque tales políticas discriminan a favor de las exportaciones, deben permanecer tan neutrales como sea posible sobre la clase de exportaciones. Tanto como sea posible, deberían ser agnósticas sobre industrias particulares, dejando el resto de la elección a los inversionistas privados.¹⁸ Por último, y de mucha importancia, la promoción de exportaciones no es un buen sustituto de otros ingredientes clave de apoyo: educación, infraestructura, regulación sensible y otros semejantes.

¹⁸ Esto último no constituye una regla rígida. Por ejemplo, capacitar para industrias particulares puede estar garantizado, en especial si las empresas privadas invierten menos de lo requerido en destrezas transferibles, porque temen que los trabajadores se las llevarán consigo a una empresa rival. Pero estos tipos de apoyo de sectores específicos funcionan mejor cuando siguen en lugar de dirigir a la inversión privada.

Tasas de cambio

En el mundo en desarrollo, la mayoría de los gobiernos y bancos centrales consideran que no pueden permitirse despegar los ojos del valor extranjero de su moneda, pero los esfuerzos para guiar las tasas de cambio son tan controvertidos como las políticas industriales. De hecho, pueden considerarse como una forma de política industrial. Si un gobierno resiste una apreciación de la moneda, o si se devalúa, está, en efecto, imponiendo un impuesto general a las importaciones y proporcionando un subsidio a las exportaciones.

Los economistas se han alineado en forma apasionada a favor y en contra de tales políticas. Max Corden las describe como una clase de proteccionismo. Otros, como Bela Balassa, pensaban que tenían la clave del desarrollo. Así ha descrito John Williamson, profesor asociado del Peterson Institute for International Economics (Instituto Peterson de Economía Internacional) la posición de Balassa: “dad [a un país] una tasa de cambio lo bastante competitiva para que sus empresarios se motiven a salir a vender en el mercado mundial y crecerá. Dadle dinero demasiado fácil de exportaciones de petróleo, o ayuda, o flujos de entrada de capital y permitid que su tasa de cambio se aprecie en consecuencia, y demasiadas personas con habilidad serán desviadas de exportar a reñir sobre las rentas y el crecimiento estará arruinado”.¹⁹

Muchos de los países que disfrutaron de crecimiento sostenido y alto han compartido las convicciones de Balassa sobre las tasas de cambio en varias ocasiones. Para mantener competitiva la moneda, han regulado la cantidad y tipo de capital que fluye a través de sus fronteras. Han acumulado también reservas extranjeras en el banco central y era normal una combinación de las dos políticas.

El uso de las tasas de cambio para “política industrial”, esto es, para mantener la competitividad de las exportaciones, tiene la ventaja de ser neutral entre los sectores industriales. No impone grandes demandas a la discreción y pericia del

gobierno. Tiene, sin embargo, sus propios costos y riesgos.

“Las tasas de cambio fijas pueden llevar a toda clase de desequilibrios, problemas reprimidos y a la larga a la coacción y aun la crisis, como sucedió en los años noventa. De manera que pienso que va muy en el interés de cada país en desarrollo moverse hacia una tasa de cambio flexible. Obviamente si se tiene una tasa relativamente fija al principio, debe hallarse alguna forma de hacerlo a un paso que habilite al resto del sistema financiero y económico para ajustarse al cambio”.

- Robert Rubin

Por una parte, estas políticas pueden limitar la cantidad de capital que un país importa del exterior, lo que eleva el costo de capital, que tenderá a reducir la inversión. De hecho, estas políticas crean un interesante contrapeso. Hacen más atrayente la inversión en el sector exportador, pero al mismo tiempo hacen que el capital esté menos fácilmente disponible.²⁰

Segundo, la gestión de la tasa de cambio se usa algunas veces como sustituto de las inversiones para mejoras en la productividad en educación y capital humano o para otros elementos cruciales de una estrategia de crecimiento, como transferencia de conocimiento innato. Cuando se usa en esta forma, produce crecimiento, comprado al precio de muy bajos salarios proporcionado con niveles igualmente bajos de productividad.

Tercero, donde no hay disponibilidad de excedente de trabajo, o donde los sindicatos son fuertes, una tasa de cambio subvaluada puede llevar a demandas de mayores salarios y a una espiral de salarios-precios perjudicial para las perspectivas de crecimiento sostenido.

En el mejor de los casos, la gestión de la tasa de cambio puede utilizarse para dos propósitos. Uno es

¹⁹ Williamson, John. 2003. Revisión de “Too Sensational”, de Max Corden. *Journal of Economic Literature* 41 (4): 1289-90.

²⁰ Williamson, John. 2003. “Exchange Rate Policy and Development”. Iniciativa para el diálogo sobre políticas.

inclinarse ligeramente la balanza a favor de las exportaciones en las primeras etapas de crecimiento, para superar asimetrías de información y otras fricciones potenciales transitorias. El otro es impedir que un surgimiento de flujos de entrada de capital (que pueden ser transitorios) desestabilice la rentabilidad y el crecimiento de los sectores de exportación.

Si se lleva a extremos, mantener baja la tasa de cambio producirá un gran excedente comercial, lo que no va a favor de los intereses propios del país, ya que implica sacrificar consumo actual para prestarle a los extranjeros. Tampoco tendrán buena acogida los excedentes con los vecinos. Al mantener su moneda barata, un país encarece las monedas de sus socios comerciales. Cuando un país grande como China hace esto, no escapa de ser notado. Los socios comerciales, que consideran que los exportadores de China disfrutaban una ventaja injusta, pueden amenazar con retaliación con aranceles, lo que no interesa a nadie.

¿Es la “promoción de exportaciones” un término amable para denotar el mercantilismo crudo? En el siglo XVIII algunos poderes europeos consideraban que el objetivo del arte de gobernar era simplemente vender a los extranjeros más de lo que se les compraba, produciendo un excedente comercial y un flujo de entrada de lingotes de oro.

“La experiencia de Asia oriental desde los años sesenta –los tigres, los dragones y ahora China, Vietnam y otros– demuestra el papel de una tasa de cambio competitiva en el rápido crecimiento. En todos los casos éste se logró mediante una combinación de restricciones a los flujos de entrada de capital y a su monetización”.

- Zhou Xiaochuan

El caso de las economías de alto crecimiento es distinto. Para alcanzar a las economías avanzadas los países necesitan incrementar el tamaño de su sector de exportaciones, en tal forma que aumenten las exportaciones como proporción del PIB. Pero este es sólo un lado del libro mayor. Por el otro

lado, las importaciones pueden y también deberían aumentar. El objetivo de una estrategia orientada a las exportaciones no es el de aumentar las reservas o crear un excedente comercial, sino aumentar las exportaciones para habilitar un empleo incremental productivo, mayores importaciones y en último término la rapidez del crecimiento. (Ver también nuestra discusión sobre el problema de “adicción” en la parte cuarta).

Entre más gane un país con sus exportaciones, más puede permitirse el beneficio de las importaciones, en especial el equipo y la maquinaria que incorporan nuevas tecnologías. Si, por otra parte, decaen las exportaciones, la escasez de cambio extranjero limitará lo que un país puede comprar al extranjero y obstaculizará su progreso.

Como sucede con otras formas de promoción de exportaciones, las políticas de tasas de cambio pueden sobrevivir su utilidad. Si la moneda se reprime bastante o por demasiado tiempo, distorsionará la evolución de la economía eliminando la presión natural del mercado para el cambio. La moneda barata tenderá a limitar la actividad en los sectores de exportación intensivos en mano de obra, reducir el rendimiento de la actualización de las habilidades, y a la larga perjudicar la productividad como resultado. A semejanza de otras políticas industriales, se supone que fijar el precio de una moneda sutilmente resuelva un problema específico y transitorio. Eventualmente, cuando una economía se hace más próspera, la demanda interna debería cumplir, y usualmente cumple, un papel de creciente importancia en la generación y sustentación del crecimiento. La política de la tasa de cambio no debería interponerse en el camino de esta evolución natural.

Flujos de capital y apertura de los mercados financieros

Los economistas estarían fácilmente de acuerdo con que la apertura de los mercados financieros es benéfica en el largo plazo. Nadie defiende ahora los controles de capital para los Estados Unidos o la Unión Europea. Pero los analistas también confesarán una

incertidumbre considerable y algún desacuerdo sobre la oportunidad y secuencia de los movimientos para realizar la apertura.

Ninguno de los casos de crecimiento alto y sostenido que conocemos fue particularmente rápido en abrir sus cuentas de capital. Aun así, los países en desarrollo han experimentado considerable presión de parte de las entidades financieras internacionales y comentaristas económicos, urgiéndoles a abrir sus puertas financieras. Que ello sea un buen consejo nos parece que dependerá en muy buena parte de si la economía está diversificada, sus mercados de capital maduros y sus entidades financieras son fuertes.

Aun si se piensa que los controles a los flujos de entrada y salida de capital son deseables en ciertas etapas del crecimiento, ¿son factibles? ¿Pueden ser eficaces? Existen, de hecho, muchas formas de soslayar los controles de capital y los mercados financieros han demostrado ser excepcionalmente creativos explotándolas. Pero políticas que desalientan activamente los flujos de entrada de capital especulativos y a corto plazo han demostrado su utilidad en tiempos turbulentos. El hecho de que los controles puedan tener fugas e imperfecciones no parece ser un argumento decisivo en su contra. Muchas otras políticas –impuestos, por ejemplo– tienen también fugas e imperfecciones, pero esa no es una razón para abandonarlas completamente; es sólo una razón para implementarlas en mejor forma.

Los países en desarrollo gustan de ejercer algún control sobre la tasa de cambio, tanto para mantener la competitividad de sus exportaciones, como para compensar brotes perjudiciales de la volatilidad de la tasa de cambio. Los controles de capital permiten a un país en desarrollo hacer esto al tiempo que también controlan la inflación. En ausencia de los controles, los grandes flujos de entrada de capital no le permiten al banco central otra alternativa que dejar fortalecer la moneda o acumular reservas, una política que implica pérdida de control monetario. Para expresar el punto en forma ligeramente diferente: todo país desea y necesita controlar la inflación y, si desea además ejercer algún control independiente sobre la tasa de cambio (por razones

competitivas, o sólo para controlar la volatilidad), entonces necesita controles de capital.²¹

“Mantener competitivas las tasas de cambio debería ser un objetivo principal de política en las economías emergentes. Los bancos centrales deben estar dispuestos a comprar hasta el último dólar. La presión sobre los bancos centrales puede aminorarse poniendo controles a los flujos de entrada de capital. Sí, es cierto que los controles de capital tienen fugas, pero también las tienen los impuestos y eso no impide a los gobiernos gravar a los ciudadanos”.

- Pedro-Pablo Kuczynski

Es por ello que muchos países favorecen los controles de capital hasta el tiempo en que la transformación estructural de la economía esté bien avanzada. Es difícil ser precisos en cuanto a cuándo se alcanza el punto de “bien avanzada” y el momento exacto de cuándo se deben suspender los controles es un tema controvertido. Algunos piensan que los países de medianos ingresos, económicamente diversificados, con mercados financieros locales diferenciados e intensos y con fuertes vínculos con la economía mundial están mejor económicamente con un régimen de inflación dirigida, permitiendo flujos de capital relativamente libres y tasas de cambio flexibles (“flotación sucia”). Pero con el fin de evitar sobrevaluaciones perjudiciales de la moneda, sería un buen consejo para esas economías mantener una fuerte posición fiscal que les permita acumular reservas internacionales sin pérdida de control monetario.

²¹ Más precisamente, la proposición es que si un país tiene una cuenta de capital abierta y maneja su tasa de cambio no tendrá control de la oferta monetaria. Así, depende de otros instrumentos para manejar las presiones inflacionarias, siendo la política fiscal el candidato obvio. La política fiscal es un sustituto muy imperfecto de la política monetaria para tratar la inflación.

Estabilidad macroeconómica

Ninguna economía puede florecer en medio de inestabilidad macroeconómica. Las fluctuaciones erráticas en el nivel de precios, la tasa de cambio, la tasa de interés o la carga fiscal actúan como impedimentos para la inversión privada, el motor inmediato del crecimiento. Sin embargo, los economistas y responsables de las políticas discrepan sobre la definición precisa de estabilidad y la mejor forma de mantenerla.

Por ejemplo, una inflación muy alta es claramente perjudicial para la inversión y el crecimiento. Reducirla es también muy costoso en términos de producto y empleo perdidos. Pero, ¿cuán alta es muy alta? Algunos países han crecido con largos períodos de inflación continua de 15% a 30%.²² Este umbral parece ser excesivo pues los bancos centrales de Europa, Estados Unidos y los países en desarrollo están apuntando a tasas mucho más bajas. El consenso actual es que la inflación debe mantenerse estable y a nivel de un solo dígito. Sin embargo, los beneficios de reducirla a niveles muy bajos no están claros.

Existe acuerdo general de que los bancos centrales pueden combatir la inflación en mejor forma si se les otorga un grado de autonomía alejado de imperativos políticos. En particular, un banco central debería aislarse del comportamiento potencialmente irresponsable de los políticos, que desean relajar su sujeción a la inflación antes de las elecciones, o financiar sus planes de gastos. Al ser más autónomos, los bancos centrales han actuado mucho mejor en el control de la inflación en todo el mundo sin perjudicar el crecimiento.

Al mismo tiempo, se ha criticado a los bancos centrales por aparecer indiferentes a las necesidades de la economía real, e insensibles a las demandas políticas. En una economía de mercado madura, los aspectos negativos de la independencia del banco central parecen ser muy modestos. El compromiso del banco central con la estabilidad de los precios no pone en gran peligro ninguno de los demás obje-

tivos de la economía y si este compromiso produce mayores tasas de interés o una tasa de cambio más volátil, el sector privado tiene la flexibilidad y los instrumentos financieros para hacerles frente.

En una economía en desarrollo, el tema es más complicado. No desaparecen los efectos deseables de la independencia, pero la economía debe mantener también una estrategia económica coherente. El crecimiento rápido depende del crecimiento de las exportaciones y una rápida integración a la economía mundial. Ese proceso se ve afectado por las tasas de cambio, las tasas de interés y la inflación. Así las elecciones del banco central en esos tres campos guardan mucha relación con la implementación de una estrategia de crecimiento. Se requiere juicio para equilibrar los beneficios de la autonomía con la necesidad de coherencia. En algunos países este equilibrio se logra haciendo que el ministro de finanzas fije los objetivos y parámetros generales de las políticas macroeconómicas y permitiendo luego que el banco central quede libre para operar dentro de estos parámetros.

La política fiscal plantea problemas similares. Rígidas reglas fiscales, que imponen límites a los déficit, al gasto corriente y cosas parecidas, ayudan a los responsables de las políticas a evitar costosos errores. Ciertamente hay momentos y lugares en los que evitar errores es la primera prioridad y las reglas rígidas pueden ser esenciales para ese propósito. Sin embargo, estas reglas pueden ser contraproducentes si se aplican demasiado estrictamente por mucho tiempo. En palabras de uno de los participantes del taller, las reglas fiscales y monetarias deben dejarse con un elemento de “ambigüedad creativa”.

La preocupación es que las reglas pueden ser demasiado rígidas. Pueden fijar un tope a los déficit fiscales, por ejemplo. Pero los déficit son más o menos imprudentes dependiendo de la rapidez con la que crece la economía. Si el PIB crece lo bastante rápido, entonces el gobierno puede ejecutar un déficit grande sin que siga creciendo la razón de deuda a PIB. Las ambigüedades no terminan aquí. El mismo crecimiento puede depender de la inversión oficial, que permite, por ejemplo, aliviar cuellos de botella de infraestructura. Si el gobierno corta esta inversión para cumplir un objetivo de déficit fiscal, el creci-

²² Fischer, Stanley. 1993. “The Role of Macroeconomic Factors in Growth”. *Journal of Monetary Economics*, 32 (3): 485-512.

miento puede flaquear, dejando a la razón de deuda a PIB a mediano plazo igual o peor que antes.

Así, el pragmatismo sugiere que cualquier evaluación de las finanzas públicas debe tener en cuenta la tasa de crecimiento de la economía y el efecto del gasto público en ese crecimiento.

Ahorros

De la misma forma que el crecimiento depende de la inversión, la inversión depende de la capacidad de un país para financiarla, sea con sus propios ahorros o con fuentes externas. Sin embargo, hay límites en cuanto a las segundas, pues el endeudamiento externo es arriesgado. Estos límites no son muy precisos, pero cuando se traspasan las consecuencias pueden ser muy costosas, como nos lo recuerdan muchas crisis de deuda. Lo que es importante de mantener en mente es que no existe un caso de ruta de inversión alta y sostenida que no esté respaldada con altos ahorros internos, lo que suscita la pregunta, ¿qué impulsa los ahorros? Hay una vieja controversia no resuelta: ¿dirigen los ahorros a la inversión, o generan las inversiones sus propios ahorros? Probablemente la causación esté en ambas direcciones. Depende de si la economía tiene recursos subutilizados que pueden transformarse en inversión, pero lo cierto es que los expertos en este campo no han llegado a conclusiones firmes.²³

Los ahorros tienen tres componentes: los hogares, las empresas y el gobierno.

El ahorro del gobierno es el porcentaje de su inversión financiado con rentas (ese porcentaje puede sobrepasar el 100% cuando el gobierno cubre su inversión y también paga deuda). La cifra puede ser menor que cero si el gobierno financia sus gastos corrientes, que pueden incluir programas de redistribución, con deuda. Para sostener niveles adecuados de inversión pública, las rentas del gobierno deben ser lo bastante altas para sostener los gastos corrientes de prestación de servicios y una parte del programa de inversiones.

23 Deaton, Angus. 1999. "Saving and Growth". En Luis Servén y Klaus Schmitt-Hebbel, *The Economics of Savings and Growth*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

Pero a los gobiernos con mucha frecuencia les faltan las rentas y son cautelosos sobre préstamos imprudentes. Como resultado, la inversión pública es excluida comúnmente por las demandas de gastos corrientes predistribución, lo que refleja parcialmente un proceso político que le da mayor valor al consumo corriente relativo al futuro, por ser este último más distante en el tiempo y menos cierto de materializar.²⁴ Para que sobreviva la inversión del sector público las rentas gubernamentales deben ser adecuadas a la tarea.

El segundo elemento del ahorro es el corporativo. Las empresas retienen sus ganancias sin distribuirlas a los accionistas y las reinvierten en el negocio, dondequiera que piensen que sea probable que el rendimiento sobrepase el costo del capital. Este componente del ahorro, entonces, está mayormente impulsado por los rendimientos de la inversión privada.

Las empresas también recurren a la financiación externa para pagar los proyectos de inversión. Por ejemplo, las empresas nuevas a menudo tienen muy poco en forma de ganancias retenidas para financiar nuevos negocios y algo de esta financiación adicional puede provenir del exterior, como sucede con la IED. Pero la experiencia sugiere que en su mayoría debe provenir del ahorro interno.

Los determinantes de los ahorros de las familias son complejos y no se han comprendido totalmente. Se ven afectados por los niveles de ingreso, la demografía y la presencia o ausencia de sistemas de seguro social. Puede haber también diferencias culturales que se evidencian en la propensión a ahorrar.

Los ahorros familiares pueden ser demasiado bajos para financiar los altos niveles de inversión privada y una razón de ello puede ser la falta de vehículos seguros y accesibles para el ahorro. Muchas familias pobres carecen de cuenta bancaria y mantienen su riqueza en joyas o la invierten en su pequeño negocio propio. En ninguno de los dos

24 El ahorro del gobierno es asunto de elección colectiva y no individual y de ahí que esté determinado por factores distintos de aquellos que afectan las elecciones de ahorro de las familias. Existen pocos casos de ahorro familiar o individual requerido (por la ley), de los cuales Singapur es un ejemplo. No nos parece probable que este modelo tenga aceptación general.

casos está el ahorro de la familia disponible para que otras empresas más productivas inviertan. Esta falta de vehículos para el ahorro podría tener un impacto negativo de primer orden en el crecimiento.

A la inversa, otra causa de altos ahorros puede ser la falta de seguridad social, pensiones y financiación pública de servicios sociales. En muchos países las familias, inclusive las pobres, ahorran para su retiro, la educación de sus hijos y su propio seguro en el evento de mala salud. Estas elecciones representan incentivos socialmente muy costosos para los altos ahorros y no debería considerarse que tienen valor prescriptivo.

Existen muy pocos países en desarrollo en los que los ahorros superen la inversión en gran cantidad, con la notable excepción de los exportadores de petróleo y otros países ricos en recursos. Los excesos de ahorro en China, medidos según su excedente en cuenta corriente, crecieron recientemente de modestos niveles (cerca de 3% del PIB) a bastante altos (12% del PIB) en 2007. Esta es una configuración poco usual, aun para China, que ha tenido una alta tasa de ahorro e inversión desde sus reformas de 1978. En general, manejar ahorros bien por encima de los niveles de inversión es una mala idea excepto para los países ricos en recursos, especialmente en tiempos de precios de recursos en auge. El consumo diferido se disfrutaría mejor en el presente y los grandes países que sostienen altos excedentes se exponen al cargo de mercantilismo.

Los países con grandes reservas de petróleo invierten con mucha frecuencia una gran parte de sus ganancias de exportación en el exterior. Si las rentas de sus recursos son muy grandes, normalmente no tiene sentido consumirlas o invertir las localmente. Pero la escala de sus inversiones en el exterior ha suscitado preocupación en algunos lugares. Es difícil saber qué otras opciones tienen los exportadores de petróleo. Si no se les permitiera invertir sus ganancias petroleras en el exterior, su siguiente mejor estrategia sería dejar el petróleo en la tierra, lo que probablemente no interesa a nadie.

Desarrollo del sector financiero

Un sistema financiero bien desarrollado puede contribuir al crecimiento de una economía movilizándolo los ahorros, asignando fondos a la inversión y redistribuyendo el riesgo. Pero el patrón de maduración del sector financiero varía considerablemente en los países. Aquí concentramos la atención en unos pocos temas clave.

Si el sistema financiero no es capaz de llegar a grandes partes de la población, se impide el desarrollo de los ahorros familiares. La gente necesita un vehículo seguro y accesible para guardar su riqueza y si los bancos no lo proveen, la gente ahorrará menos o guardará su dinero en formas menos líquidas que no prestan buen servicio a la economía general.

La ausencia de canales de ahorro es poco equitativa e ineficiente. Puede decirse lo mismo de la provisión dispareja de otros tipos de servicios financieros, inclusive el crédito y las transacciones seguras a costo razonable. El floreciente campo de las microfinanzas atiende estos temas con efectos benéficos en muchos países.

Privados de cuentas de ahorro y préstamos bancarios, los pobres a menudo también carecen de título seguro sobre sus activos físicos. Sin derechos de propiedad y medios para hacerlos valer, les toca luchar para obtener un préstamo de una entidad financiera formal, lo que reduce su acceso al crédito y les dificulta iniciar un negocio o ampliarlo.

Como lo demuestra la crisis de crédito de 2007-08, aun sectores financieros bien desarrollados son propensos a convulsiones y crisis. En economías emergentes, las crisis financieras tienen consecuencias devastadoras para el crecimiento. Pueden fracasar muchos bancos y franjas completas de industrias pueden quebrar. Las obligaciones privadas rápidamente se hacen públicas.

Las crisis financieras pueden originarse en casa o en el exterior y desplegarse dentro de las fronteras de un país o a través de ellas.

Una causa común de crisis internas es el gasto público insostenible. Siendo incapaz de conseguir los recursos necesarios para cancelar sus cuentas, un gobierno irreflexivo puede ordenar al banco central que emita dinero, lo que terminará en una hiperinflación, a menos que el banco central tenga suficiente autonomía para rehusarse a las demandas del gobierno.

Las crisis internas pueden también ser resultado de bancos imprudentes. En las primeras etapas del desarrollo, el sistema bancario provee la mayor parte del crédito en una economía. (Los mercados de bonos surgen sólo más tarde, al desarrollarse la capacidad de emitir, tasar y comerciar estos valores.) Se requieren regulación y supervisión cuidadosas para impedir que los bancos expandan el crédito demasiado lejos.

Las peores crisis financieras son a menudo aquellas que tienen una dimensión externa, incluyendo tanto capital extranjero como interno. De hecho, la amenaza de tales conflagraciones es una de las razones de que los países impongan controles de capital. No hay lineamientos precisos para abrirse al capital extranjero y minimizar el riesgo de las crisis financieras. Pero ya existe un consenso de que los países deberían abrirse, eliminando los controles de capital, solamente al paso de la madurez de sus mercados financieros. La rapidez excesiva introduce riesgos innecesarios y la lentitud excesiva aumenta el costo del capital.

Sin embargo, la apertura y la madurez están ligadas. Una forma de acelerar el desarrollo del sector financiero es invitar a empresas extranjeras a invertir en el sector. Así como la IED trae pericia a la industria local, también la entrada de bancos extranjeros puede aumentar el juego de los locales, haciéndolos más robustos. Los gobiernos desearán naturalmente que los bancos extranjeros cumplan las mismas demandas reguladoras que las entidades financieras locales. Sin embargo, los bancos extranjeros pueden ser reacios a establecerse en una economía en desarrollo si no pueden efectuar transacciones financieras con libertad razonable a través de las fronteras. Nuevamente hay contrapesos y

dilemas interesantes. Entre más abierto un sistema financiero, se hará más maduro. Pero entre más abierto un sistema financiero, más maduro necesita ser. La calidad de la regulación tiene una relación directa con la rapidez de la apertura del mercado de capital seguro.

Urbanización e inversión rural

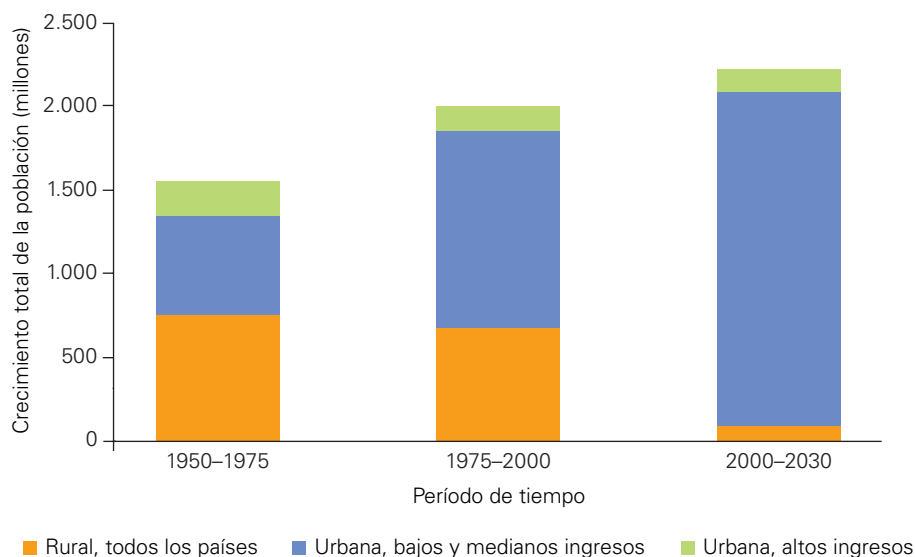
Este año, el mundo traspasará un umbral importante: la mitad de la población mundial estará viviendo en ciudades. En las dos décadas siguientes, al aumentar la población mundial, la mayor parte de ese crecimiento tendrá lugar en las ciudades del mundo en desarrollo (*ver* gráfico 6).

La gente migró del campo a las ciudades durante la revolución industrial de Inglaterra y lo ha hecho en cada revolución industrial desde entonces. Es extremadamente raro alcanzar ingresos per cápita de más de US\$10.000 (en términos de paridad de poder de compra) antes de que la mitad de la población viva en ciudades. La urbanización es el corolario geográfico de la industrialización: cuando los trabajadores abandonan las parcelas por las fábricas, abandonan el campo por la ciudad.

Aunque ningún país se ha industrializado sin urbanizarse también, en ningún país este proceso ha sido enteramente suave. Muchas ciudades de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo se han desfigurado por la sordidez y se han privado de los servicios públicos. Es fácil concluir que la urbanización es un efecto colateral desagradable del crecimiento que es mejor evitar. Pero esto es un error. La respuesta apropiada no es resistirse a la urbanización, sino hacerla más ordenada.

Las ciudades prosperan debido a lo que los economistas llaman “economías de aglomeración”. Cuando las actividades se agrupan estrechamente pueden ganar por las economías de escala y el radio de acción. La información fluye también en forma más eficiente. Valiosos trucos del comercio parecen fugarse hacia el aire, como observó Alfred Marshall, el gran economista victoriano.

Gráfico 6 Crecimiento de la población hasta 2030: países de bajos y medianos ingresos contra países de altos ingresos



Fuente: United Nations Urbanization Prospects.

Pero si las ciudades prosperan con la escala y la densidad, también se sofocan con la congestión y la contaminación. En El Cairo, el nivel de ruido promedio durante el día es de 85 decibeles, de acuerdo con un informe del National Research Centre de Egipto.²⁵ *The New York Times* informa que eso es más ruidoso que un tren de carga a 15 pies de distancia.

Para un economista, tanto las ventajas de las ciudades como sus desventajas representan “externalidades” difíciles de medir o ponerles precio. (Tu ruido me ensordece pero tú no me compensas por ello. Así mismo, yo me beneficio copiando tus técnicas o hurtando tus trabajadores, pero no te compenso por ello). Esa puede ser una razón de que sean tan difíciles de manejar.

La respuesta tradicional a estas externalidades es la planeación y regulación. Por ejemplo, las leyes de zonificación mantienen a las fábricas a una distancia civilizada de los hogares, donde su ruido, confusión y contaminación son menos fastidiosos. Pero es necesario alcanzar un balance delicado y las

regulaciones irrealistas pueden fallar o tener efectos contraproducentes y algunas no pueden hacerse cumplir. Otras sí, pero empeoran las cosas. Por ejemplo, si los códigos de construcción son demasiado estrictos, la vivienda barata será ilegal. Tampoco deben los gobiernos recurrir a regulaciones de planeación para disfrazar lo que realmente es una escasez subyacente de infraestructura. Si el agua no llega a todos los hogares en una zona urbana densa, la respuesta es colocar más tuberías y no desalojar algunas familias.

Las ciudades de rápido crecimiento deben extender rápidamente la infraestructura. Pero las autoridades de la ciudad no pueden conseguir los fondos para construirla al paso requerido. El crecimiento de la actividad económica en los límites de una ciudad a menudo supera el crecimiento de su base tributaria y por ello el gobierno central deberá proveer los fondos. Una alternativa es vender tierra o arrendarla, lo cual tiene sus riesgos –los terrenos públicos pueden venderse muy baratos en transacciones imprudentes y no a precios de mercado– pero la posibilidad de obtener grandes sumas tiene mayor peso que los peligros. En ausencia de mecanismos de financiación municipal y de una base

25 Slackman, Michael. 2008. “A City Where You Can’t Hear Yourself Scream”. *The New York Times*, abril 14.

tributaria establecida, la tierra es uno de los principales activos que pueden venderse y convertirse a infraestructura requerida. Definir lineamientos y parámetros adecuados sería un área útil para la investigación.

“Hace diez años o más, el gobierno central de China se resistió a la urbanización, porque las autoridades pensaban que era demasiado rápida. Esto merece estar en la lista de “malas ideas” porque ignora la importancia de las eficiencias de aglomeración. El gobierno chino desde entonces ha invertido la política y ahora entiende el papel clave de la urbanización en la transformación estructural. Pero la urbanización plantea varios problemas, uno de los cuales es desarrollar una base tributaria y un sistema de rentas urbanas. Los derechos de la tierra son también extremadamente importantes: la tierra es el activo más valioso en los entornos urbanos y el cómo se asigne determina cómo tiene lugar la urbanización. Otro problema es el de cómo subsidiar la vivienda eficientemente. Debe resistirse la presión de subsidiar la vivienda mediante controles de rentas”.

- Zhou Xiaochuan

Como ya han notado otros, el sistema financiero puede ser tan importante para el crecimiento de las ciudades como las grúas o las máquinas excavadoras. Las entidades financieras posibilitan a los municipios o a los compradores privados tomar en préstamo el dinero para adquisiciones de bienes raíces. Al generalizarse la liberación financiera también lo hace la financiación de viviendas, a lo que hay que darle la bienvenida: las hipotecas permiten a los compradores de propiedades distribuir el costo de la vivienda en períodos más largos, haciéndola más asequible. Pero los prestamistas de viviendas pueden ser imprudentes, como lo demuestran los recientes eventos en Estados Unidos e Inglaterra. Las hipotecas

son también una respuesta equivocada si la construcción de hogares está restringida. En este caso, la financiación con hipotecas solo aumentará la demanda por una oferta fija de viviendas produciendo hogares más caros, no más hogares.

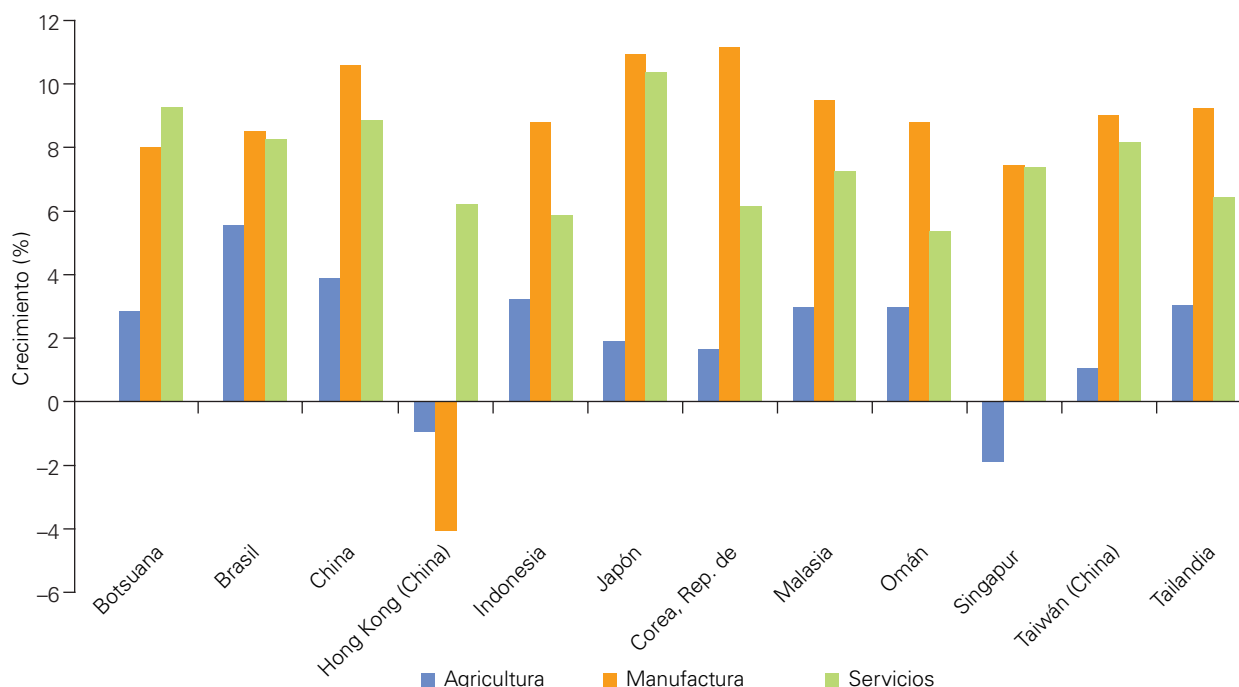
Cuando los precios de la propiedad aumentan en las ciudades en auge, también lo hacen las demandas políticas por subsidios de vivienda. Singapur utilizó vivienda subsidiada para reducir la desigualdad e inculcar un sentido de nacionalidad en sus ciudadanos. Pero sería difícil que otros gobiernos emularan la experiencia de esta ciudad-Estado, que es pequeña e inusualmente bien administrada. Los subsidios de rentas distorsionan las decisiones privadas y se hacen rápidamente muy costosos. Aun los Estados Unidos no llega a más de una fracción de las personas elegibles con su subsidio de rentas.

Algunos piensan que los problemas de las ciudades pueden resolverse en el campo. La inversión en zonas rurales podría desacelerar la ola de emigrantes a las ciudades, permitiendo una urbanización más ordenada.

Existen muchas buenas razones para invertir en la agricultura y las recompensas pueden ser impresionantes. La investigación y extensión agrícola produce rendimientos de alrededor de 35% en África subsahariana y de 50% en Asia, de acuerdo con el último *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Además, en muchos países en desarrollo, las zonas rurales son el sitio donde todavía vive y trabaja el grueso de los pobres. Encontrar trabajo para esta población en la economía urbana requiere varias décadas, aun en las economías más dinámicas. India, por ejemplo, es todavía rural en un 70%. En China, que ha venido creciendo a un 9% a 10% anual en los últimos 30 años, el 55% de la población vive aún en el campo. Las poblaciones rurales con mucha frecuencia tienen servicios públicos insuficientes, lo que incita a algunos a buscar mejor educación o servicios de salud en las ciudades. La evidencia sugiere también que el crecimiento agrícola reduce la pobreza más rápidamente que el crecimiento en la producción o los servicios.

Los gobiernos deben invertir en agricultura, mientras tales inversiones se justifiquen por sus propios méritos. Pero como forma de desacelerar

Gráfico 7 Tasas de crecimiento por sectores



Fuente: ver apéndice gráfico 1.8.

el crecimiento de las ciudades, es probable que la inversión rural decepcione. En muchos países, especialmente en África, el crecimiento de las ciudades se debe primordialmente al aumento natural de la población y no a las migraciones. En adición, si la inversión rural eleva la productividad de la agricultura, puede simplemente reducir la demanda de mano de obra agrícola, aumentando la presión de abandonar la tierra.

Si la historia sirve de guía, la emigración en gran escala a las ciudades es parte integrante de la transformación por la que las economías deben experimentar para poder crecer con rapidez. Ningún país ha alcanzado a las economías avanzadas sólo con la agricultura. En países que en los últimos 50 años mantuvieron eventos de crecimiento de 7% o más durante 25 años o más, las manufacturas y los servicios llevaron la delantera (*ver gráfico 7*). En unos pocos casos la agricultura en realidad se contrajo. Desde luego, ganancias anteriores en la productividad agrícola liberaron trabajadores para llenar las fábricas, pero por la misma razón, la emigración del exceso de trabajadores de la agricultura permitirá, en cierto punto, que la tierra se consolide en par-

las más grandes, lo que debería permitir una agricultura más intensiva en capital y más productiva.

En último término una ciudad exitosa necesitará planeación urbana, códigos de construcción y derechos de propiedad sólidos. Necesitará drenaje, alcantarillado, tránsito veloz y un sistema financiero sofisticado capaz de movilizar los fondos para aquéllos. Pero acumular esta infraestructura, pericia y sofisticación toma tiempo. Los gobiernos deben aprovecharse de cualquier atajo que encuentren, inclusive la experiencia y pericia de otras ciudades que han pasado por este revuelo antes de ellos.

Equidad e igualdad de oportunidades

Creemos que la equidad y la igualdad de oportunidades son ingredientes esenciales de las estrategias de desarrollo sostenible. La evidencia tanto de los casos altos como de los bajos apoya este punto de vista. Los beneficios de un crecimiento activo se distribuyen ampliamente, pero no parejamente. Los pobres rurales ganan, pero la experiencia de crecimiento sostenido en la era moderna sugiere clara-

mente que los ciudadanos ganan más y, hasta cierto punto, esto es inevitable. En las primeras etapas de desarrollo, la productividad medida en las ciudades es a menudo de 3 a 6 veces la de las zonas rurales. Cuando las personas cruzan esta brecha, la desigualdad medida aumenta. Este aumento no es permanente, pero pueden pasar décadas para que coja su curso y debe administrarse el grado de la desigualdad.

Albert Hirschman, el gran economista del desarrollo, comparó este proceso con un embotellamiento de tráfico de dos carriles. Si un carril empieza a moverse, los conductores del otro se alegran al principio, infiriendo que su carril también se moverá pronto. Pero mientras más permanecen taponados, estarán más frustrados. El otro carril es así una provocación, no un consuelo.²⁶

En el taller sobre este tópico se hizo una importante distinción entre equidad e igualdad de oportunidades. El primer concepto se refiere a consecuencias o resultados: las personas difieren mucho en cuanto a los ingresos que ganan, la salud que disfrutan, la seguridad que poseen, etc. La última idea, igualdad de oportunidades, se refiere a puntos de inicio. Atiende cosas como acceso a nutrición, educación y oportunidades de trabajo.

La gente se preocupa por ambas clases de igualdad, pero entienden que los mercados no producen resultados iguales y tolerarán esta desigualdad siempre que los gobiernos den los pasos para contenerla. En general, esto significa dos cosas. Una es asegurarse que el ingreso y los servicios esenciales se extiendan a la parte más pobre de la población. La segunda, más controvertida, es tratar el extremo superior de la distribución de ingresos, que en muchos casos presenta gran acumulación de riqueza y parece vivir en un país diferente y mucho más rico. Compartir esta riqueza a través del sistema tributario y programas de gasto apropiados, incluida la financiación de la prestación de servicios y la inversión del sector público, es parte importante de la cohesión social y política y por ende de la sostenibilidad del proceso

de crecimiento. Aquí se requiere el juicio. Llevada al exceso, la redistribución puede perjudicar los incentivos y disuadir la inversión y la asunción de riesgos.

“En muchas formas, mientras más equitativo el crecimiento, es probable que sea más sostenible, pues habrá menos controversia, menos desacuerdo, menos resistencia y también hay una enorme cantidad de talento en la población que debe explotarse. Excluir algunas partes de la población, sea por género, edad o grupo étnico, de los beneficios del crecimiento, hace perder los talentos que tienen. Así, en mi opinión, no sólo es deseable que vayan juntos, sino útil”.

- Robert Solow

La desigualdad de oportunidades, por otra parte, no implica compensaciones y puede ser tóxica. Esto es así especialmente si se niegan sistemáticamente las oportunidades a un grupo por su grupo étnico, religión, casta o género. Tales injusticias socavan la paz social y activan el malestar político. A la larga pondrán en peligro la aceptación y descarrilarán la estrategia de crecimiento de la economía.

La distribución de ingresos en economías exitosas de alto crecimiento fue muy variada: el coeficiente Gini de Botsuana en 1993 fue 0,61 y el de Indonesia 0,34. Pero todos mostraron un compromiso con la igualdad de oportunidades. El fracaso en este puntaje perjudica a la economía directamente, dejando talentos subexplotados. Distorsiona también el patrón de inversiones. De acuerdo con un documento para la Comisión de Abhijit Banerjee del Massachusetts Institute of Technology, los rangos medios y pobres invierten insuficientemente en sus negocios porque se les niega el acceso igual al capital. Por otra parte, los ricos invierten demasiado.²⁷

26 Hirschman, Albert. 1981. “The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development”, en *Essays in Trespassing*. Cambridge, R.U.: Cambridge University press.

27 Banerjee, Abhijit. 2007. “Investment Efficiency and the Distribution of Wealth”. Documento de antecedentes, Commission on Growth and Development.

La desigualdad de oportunidades también siempre es peligrosa a largo plazo. Si se excluye a un grupo persistente y flagrantemente de los frutos del crecimiento, las probabilidades son que eventualmente hallará una forma de descarrilarlo. Para extender la metáfora de Hirschman, intentarán forzar su camino al otro carril, desorganizando el tráfico en ambos. A la inversa, la evidencia de muchos países sugiere que las personas harán grandes sacrificios por el progreso económico si creen que sus hijos y nietos disfrutarán de una proporción justa de las recompensas.

¿Cómo pueden los gobiernos salvaguardar la igualdad de oportunidades y contener la desigualdad de ingresos? Este último objetivo puede atenderse mediante redistribución, por encima de los arreglos informales de participación que predominan a menudo en las familias extendidas y en las comunidades cerradas. La igualdad de oportunidades se atiende mejor proporcionando acceso universal a los servicios públicos como salud y educación y mediante sistemas meritocráticos en el gobierno y el sector privado.

Se lo atiende mejor también construyendo lo que podría llamarse la infraestructura del capitalismo popular. Conferir título a programas, inspirados en el trabajo del economista peruano Hernando de Soto, dar a los pobres derechos seguros a su propiedad. La microfinanciación y las “mesofinanzas” permiten a empresarios de pequeña y mediana escala invertir más de lo que pueden ahorrar, soltando los nudos identificados por Banerjee. En los últimos 15 años, donantes, negocios y empresarios sociales han acogido estas ideas y han realizado progreso considerable en el terreno.

Algunas de las divisiones más agudas caen al interior del hogar, donde las mujeres carecen de las oportunidades que disfrutaban sus familiares masculinos. Algunos países todavía luchan por llevar a las niñas al colegio: casi una de cada cinco niñas que se inscriben no termina la primaria. Las obstaculizan las faenas domésticas o las disuade la falta de instalaciones básicas como baños. Esta negación de oportunidades puede trasladarse a la siguiente generación: las mujeres que carecen de educación escolar primaria tienen menor probabilidad de

enviar a sus hijos al colegio. De hecho, sus hijos sólo tienen la mitad de probabilidades de sobrevivir la infancia.²⁸ Nos parece que el lugar lógico para tratar de romper este ciclo es centrarse en los obstáculos (financieros, de seguridad, oportunidades de empleo, instalaciones sanitarias y otros) que impiden a las muchachas terminar la jornada desde el ingreso al colegio hasta el empleo productivo. Las jóvenes cumplen un papel primordial en educación, salud y tasas de fecundidad y son también agentes económicos potencialmente exitosos. Por tanto, capacitar las mujeres para que recorran exitosamente el camino de la educación hasta el trabajo productivo, producirá un rendimiento muy alto en términos de crecimiento y reducción de la pobreza a largo plazo.

“No existe contradicción entre igualdad, redistribución y crecimiento. Muy al contrario. La prosperidad compartida no es sólo correcta moralmente; también le da a la gente la oportunidad de salir de la pobreza, crea legitimidad para las políticas económicamente responsables y puede tener un efecto enriquecedor en el crecimiento y la prosperidad a largo plazo”.

- Carin Jäntin

Desarrollo regional

Así como el impacto del crecimiento se siente en forma dispar en la población, cae también en forma dispar en las regiones. Algunos Estados, provincias y ciudades prosperan con rapidez, mientras otros se rezagan. Estos patrones espaciales reflejan los fundamentos de la geografía —un puerto o un depósito de mineral, por ejemplo— o la historia de la aglomeración: las empresas migran a una localización porque otros se han mudado allí.

²⁸ Unicef. *The State of the World's Children 2007: The Double Dividend of Gender Equality*.

Los gobiernos influyen en estas fuerzas, decidiendo dónde invertir y construir infraestructura, haciendo así más igual la distribución espacial de oportunidades. Pero deben resistir la tentación de contrarrestarla, sin importar lo políticamente exigente que ello pueda ser a veces. Las políticas regionales no deberían intentar producir uniformidad en el espacio en el patrón de crecimiento y desarrollo.

“Unidad, no uniformidad” es un principio orientador de los programas de desarrollo regionales de la Unión Europea, que llegarán a €347.400 millones en los siete años hasta 2013. Con estos programas se intenta reducir las brechas en ingresos y riqueza que existen entre los países, con el tiempo. Como resultado de recientes ampliaciones, el integrante más próspero de la unión, Luxemburgo, es ahora siete veces más rico que el más pobre, Rumania. Las políticas regionales de la UE intentan aumentar su “cohesión”, que incluye un sentido de pertenencia a la unión y de obligaciones para con ella. Está lista para colaborar con países en desarrollo para compartir experiencias, y China, Brasil e India ya han aceptado el ofrecimiento.

Las empresas basan sus decisiones de localización en la provisión de infraestructura, la prestación de servicios públicos y otras políticas públicas. Una política regional sana invertirá en las zonas menos desarrolladas con el fin de hacerlas más competitivas y así más atractivas para los inversionistas privados.

Si también los trabajadores son móviles, pueden alejarse y se alejan de las regiones deprimidas donde hay exceso de oferta de trabajo. Así, la movilidad laboral es un sustituto parcial de la política regional. No es un sustituto completo porque algunas personas, como los ancianos, nunca serán muy móviles y, en muchos países, los idiomas limitan la movilidad, como en la UE. Con el tiempo, el sistema educativo reducirá estas barreras a la movilidad. No obstante, la prioridad otorgada a las inversiones regionales deberá depender de la movilidad de las personas a quienes tratan de ayudar.

Tales políticas causarán mayor impacto si buscan mejorar la movilidad laboral. En la UE, la movilidad es un objetivo a largo plazo. Algunos obstáculos, como la barrera del idioma, son más difíciles de

eliminar que otros. Por ejemplo, la UE se está esforzando por asegurar que las credenciales y licencias otorgadas en un estado miembro sean reconocidas en otro.

Los gobiernos deben tratar de asegurar que los trabajadores se muden por razones correctas; por ejemplo, en busca de un trabajo mejor; pero no por las erradas; por ejemplo, huyendo de la educación o los servicios de salud deficientes. El gobierno central necesitará invertir en infraestructura urbana pues las ciudades emergentes no pueden conseguir fondos suficientes, ni de impuestos ni de préstamos, para la tarea. Las inversiones en vías, ferrocarriles y telecomunicaciones facilitan la movilidad laboral, si bien en algunos aspectos menos necesarios. De hecho, muchos servicios pueden prestarse ahora a distancia, gracias a los avances en las tecnologías de comunicaciones.

Un aspecto importante de la política regional es el aspecto fiscal. Los países en desarrollo obtienen el grueso de sus impuestos en el nivel nacional. Así, los poderes fiscales del gobierno central son gigantes en comparación con los de los gobiernos regionales o locales. Aun así, el gobierno sensible requiere a menudo una administración descentralizada, en la que las decisiones se tomen localmente.

¿Cómo, entonces, debe compartir el gobierno central sus ingresos tributarios con los Estados, provincias y municipios? Hay mucha variedad en los países en cuanto a la división de las rentas y las responsabilidades. Por ejemplo, en China, el gobierno central nombra los gobernadores y alcaldes, que rotan de una provincia a otra. Su desempeño se mide contra los objetivos fijados por el gobierno central. En comparación con sistemas democráticos más formales, hay menos aportes locales a los objetivos y políticas, lo que puede crear problemas si se requiere la información local para orientar una política.

Las democracias usualmente dan mayor voz a las localidades. Pero aun en las democracias, algunos gobiernos locales se desempeñan mejor que otros. Esta rica variación le debería dar a los científicos sociales mucho material de trabajo sobre lo que funciona y lo que no. Infortunadamente, no sucede así: hasta el momento, la variedad de casos es desconcertante en lugar de reveladora.

Sin embargo, la diversidad regional tiene sus ventajas. Si distintas partes del país intentan diferentes cosas, pueden aprender de los éxitos y los errores de las demás. Los efectos demostración pueden constituir un estímulo poderoso para la reforma, igual que las competencias entre regiones. Por esta razón, la difusión del teléfono celular y la extensión de las tecnologías de información a grandes cantidades de personas pueden tener enorme influencia en el buen gobierno. Esta tecnología facilita a la gente conocer lo que sucede al lado o al otro lado del país, invitándola a hacer comparaciones.

El medio ambiente y el uso de la energía

Es solo una ligera exageración decir que la mayoría de los países en desarrollo deciden primero crecer y después preocuparse por el medio ambiente, lo cual es un costoso error. Las economías en desarrollo se están diversificando con rapidez e invirtiendo con intensidad y, al hacerlo, responden a las señales de los precios. Pero esos precios rara vez reflejan los costos ambientales y, en consecuencia, sus inversiones estarán mal orientadas. La industria instala los equipos equivocados y los sitúa en los lugares equivocados; los edificios se diseñan sin la debida consideración de la energía que consumen y es costoso revertir o aminorar estos errores; en primer lugar, sería más barato no cometerlos.

Es importante destacar que los países en desarrollo no tienen que adoptar los más avanzados estándares ambientales inmediatamente, ya que pueden ser demasiado costosos. Pero deberían planear la evolución de la economía teniendo presente los costos ambientales.

En muchas partes del mundo en desarrollo, la energía es subsidiada, lo que también constituye un error. De acuerdo con la investigación de economistas del FMI, Indonesia y Yemen gastaron más en subsidios de combustibles en 2005 que en salud y educación combinadas.²⁹ Aunque eliminar

los subsidios sea políticamente difícil, los costos de no hacerlo son altos y crecen conforme aumenta el precio de la energía. El costo no sólo es costo fiscal. Estos subsidios distorsionan también la evolución de la economía, haciendo que las industrias intensivas en energía sean artificialmente atractivas. Además, conforme el mundo se moviliza para combatir el cambio climático, estos subsidios contribuyen al problema. Pueden también obstaculizar las negociaciones de los países con el mundo desarrollado, donde algunas personas argumentan ahora por aranceles más altos para compensar estos subsidios al carbón.

Las salvaguardias ambientales no deben verse simplemente como una concesión que el mundo en desarrollo hace al desarrollado. Los pobres son quienes más sufren por las muchas clases de contaminación. Los afluentes contaminan los ríos en los que se bañan y obtienen agua para beber los pobres y las partículas engruesan el aire en las vecindades donde viven los pobres. Una atención a tiempo a los estándares ambientales va en interés de la equidad y el crecimiento.

Una vez los gobiernos han decidido abordar este problema, se enfrentan al cómo hacerlo. Pueden imponer límites cuantitativos sobre los afluentes, elevar los precios de la contaminación, o emitir una cantidad fija de licencias comerciables, que le den a su poseedor derecho de emitir una cantidad dada de contaminación, dióxido de sulfuro, por ejemplo. Los precios y permisos comerciables son eficientes: estimulan a los contaminantes a encontrar la forma más barata de cortar los afluentes. La desventaja es que se necesitan varias repeticiones antes de lograr los objetivos aceptables. Límites directos y cuantitativos tienen las ventajas y desventajas opuestas: limitan los afluentes con mayor certidumbre, pero también a mayor costo.

Gobierno eficaz

En la primera parte de este informe tratamos con alguna extensión el arte de la formulación de políticas. Pero el gobierno no es sólo un formulador de políticas. Es también un proveedor de servicios, un

²⁹ Coady, David y otros. 2006. "The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies". Documento de trabajo 06/247 del FMI. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.

inversionista, un árbitro y un empleador, a menudo muy grande. Y aunque la selección de políticas de un gobierno es de mucha importancia, es también importante que implemente bien esas políticas. Este es el tema al cual volvemos ahora.

La eficacia del gobierno depende del talento que pueda atraer, los incentivos que fomente, el vigor de sus debates y la estructura organizativa que imponga. Algunas de las economías de rápido crecimiento se enorgullecen de sus grupos directivos de funcionarios capacitados y bien pagados, con frecuencia contratados por selección competitiva. Un servicio civil de élite no es barato, pero funcionarios deficientemente motivados y mal preparados son tremendamente costosos.

Contratar a las personas correctas es un buen principio. Esas personas deben recibir entonces los incentivos correctos, pues de otra forma sus talentos cuidadosamente seleccionados se dedicarán a “encespedar” guerras, políticas de oficina o autocontratación.

El último vicio, la corrupción, debe combatirse vigorosa y visiblemente. Los dirigentes del gobierno envían señales poderosas sobre valores y límites de comportamiento aceptable cuando deciden cómo responder a casos de mal comportamiento. Las respuestas moderadas envían la señal clara de que aunque el comportamiento no es correcto, no es tampoco tan serio. En otros casos, los dirigentes se salen de su camino para nombrar y avergonzar a los ofensores, enviando así un mensaje claro a los demás.

Una forma de afilar los incentivos para el buen desempeño es otorgar promociones y aumentos salariales con base en los méritos. Pero, ¿cómo se juzga el mérito de un funcionario público? Si se permite mucha discreción a sus superiores, se verán en libertad de otorgar promociones como patronazgo a sus favoritos. Esta es una preocupación legítima que explica por qué muchas burocracias desdeñan la meritocracia a favor de sistemas rígidos de antigüedad que otorgan las promociones con base en los años de servicio. Dicho sistema no deja espacio para el favoritismo, a costa de dejar poco espacio también para la iniciativa.

Una mejor solución es desarrollar medidas objetivas del desempeño de un funcionario, que pueden usarse para confirmar o cuestionar el juicio de un superior. Tales medidas se están diseñando e, India, por ejemplo, ha inventado un estándar de calidad para burocracias semejante a los estándares de calidad de los negocios formulados por la Organization for Standardization. Este es uno de varios campos en los que los servicios civiles del mundo podrían probablemente aprender de experimentos en otros países. Aunque puedan ser reacios a creerlo, los contribuyentes podrían beneficiarse al permitir a los funcionarios públicos el viaje ocasional al exterior para intercambiar ideas en institutos internacionales de capacitación y entidades parecidas.

El servicio civil completo también debe estar sujeto a la rendición de cuentas. A diferencia de otras profesiones, la burocracia no se enfrenta a una prueba competitiva en el mercado cada día. Como resultado, ninguna de sus funciones o líneas de actividad es desbrozada por el fracaso competitivo, sino que, en cambio, pueden sobrevivir mucho tiempo en la obsolescencia.

Donde el gobierno presta un servicio, debería estar obligado a competir con proveedores alternativos del sector privado o de entidades sin ánimo de lucro. En adición, debería recoger retroalimentación de los ciudadanos a quienes sirve. Donde no sea posible o suficiente, las burocracias deberían estar sujetas también al escrutinio periódico de un evaluador independiente.

Estos evaluadores deberían aspirar a identificar y eliminar algunas de las capas redundantes que las burocracias acumulan a través de los años.

La calidad del debate

La fortuna de un país depende tanto de suspender las malas políticas como de implementar las buenas. Deben identificarse, criticarse y rechazarse las falacias y desatinos. A juzgar por las experiencias de los integrantes de la Comisión y otros dirigentes no debe subestimarse la importancia de esta función. Los países exitosos deben mucho a un entorno en el

cual todas las ideas, buenas y malas, se exponen a la revisión y el debate vigoroso.

El proceso de formulación de políticas no debe confinarse a los círculos del gobierno. En muchos países el elenco de actores es mucho mayor abarcando grupos de reflexión, la academia, la prensa y comisiones independientes de revisión. Países más autocráticos carecen de algunos de estos elementos, como una prensa encarnizadamente independiente, lo que puede dejar a tales regímenes vulnerables a errores en políticas que un debate más libre podría descubrir y combatir.

Sin embargo, existen muchos ejemplos de autocracias muy exitosas que no obstante han estimulado un debate vigoroso. Los casos de alto crecimiento incluyen varios países que estuvieron dominados por un solo partido durante al menos una parte de su proceso de crecimiento. En todos estos países, la calidad del debate fue alta, si bien algunas veces oculto al público y al mundo exterior. Parece justo concluir que los países exitosos difieren más en la visibilidad de sus debates políticos que en su vigor.

Malas ideas

Los debates ayudan a clarificar las buenas ideas, sujetándolas al escrutinio y a la crítica constructiva, pero también pueden estar infectados por malas ideas. Esto plantea dos dificultades para los autores de las políticas. Primero deben identificar las malas ideas, pues las propuestas falaces a menudo suenan promisorias, por lo que deben impedir su implementación. Más adelante se presenta una lista ilustrativa de “malas ideas” que no obstante a menudo son traídas al debate y deben combatirse. Nos apresuramos a agregar que así como nuestras recomendaciones de buenas políticas se han calificado por la necesidad de evitar enfoques del tipo “talla única” y de adecuar las políticas a las circunstancias específicas de cada país, nuestra lista de malas políticas debe también calificarse en forma similar. Hay situaciones y circunstancias que pueden justificar el recurso limitado o temporal a algunas de las políticas que se mencionan adelante, pero el peso abrumador de la evidencia sugiere que tales

políticas implican grandes costos y que sus objetivos declarados –a menudo admirables– se cumplen mucho mejor mediante otros medios.

- Subsidiar la energía excepto para subsidios muy limitados dirigidos a secciones muy vulnerables de la población.
- Atender a los desempleados dependiendo del servicio civil como “empleador de último recurso”. Esto es distinto de los programas de obras públicas, como los planes de empleo rural, que pueden proveer una red de seguridad social valiosa.
- Reducir los déficit fiscales debidos a compulsiones macroeconómicas de corto plazo, recortando el gasto en inversiones en infraestructura (u otro gasto público que produzca rendimientos sociales a largo plazo).
- Proveer protección no limitada de antemano a sectores, industrias, empresas y trabajos específicos de la competencia. Donde sea necesario el soporte, debería ser por un período limitado, con una estrategia clara hacia una estructura de autosostenimiento.
- Imponer controles de precios para detener la inflación, que se maneja mucho mejor por medio de otras políticas macroeconómicas.
- Prohibir las exportaciones por largos períodos para mantener bajos los precios internos a los consumidores a expensas de los productores.
- Combatir la urbanización y en consecuencia invertir menos de lo necesario en infraestructura urbana.
- Ignorar los temas ambientales en las primeras etapas del crecimiento con base en que son un lujo “no permisible”.
- Medir el progreso educativo sólo por la construcción de infraestructura escolar o aun por las mayores inscripciones, en lugar de enfocarse en el grado del aprendizaje y la calidad educativa.
- No pagar lo suficiente a los funcionarios públicos (incluidos los maestros) en relación con lo que el mercado ofrecería por destrezas comparables y combinar esto con la promoción de antigüedad en lugar de evolucionar métodos creíbles de medición del desempeño de los funcionarios públicos y recompensarlo.

- La regulación deficiente del sistema bancario combinada con controles e interferencias directas excesivas. En general, esto impide el desarrollo de un sistema eficiente de intermediación financiera que tiene mayores costos en términos de productividad.
- Permitir que la tasa de cambio se aprecie excesivamente antes de que la economía esté lista para la transición hacia una industria de mayor productividad.

La lista anterior es ilustrativa y no exhaustiva. Los países individuales tendrán su propia lista de prácticas que parezcan ser deseables pero ineficaces. El escrutinio asiduo de las políticas debe ser elemento esencial de la formulación de políticas racionales. Esta debida diligencia debe duplicarse para políticas del tipo relacionado antes.



PARTE 3

Desafíos al crecimiento en contextos específicos de cada país

África subsahariana³⁰

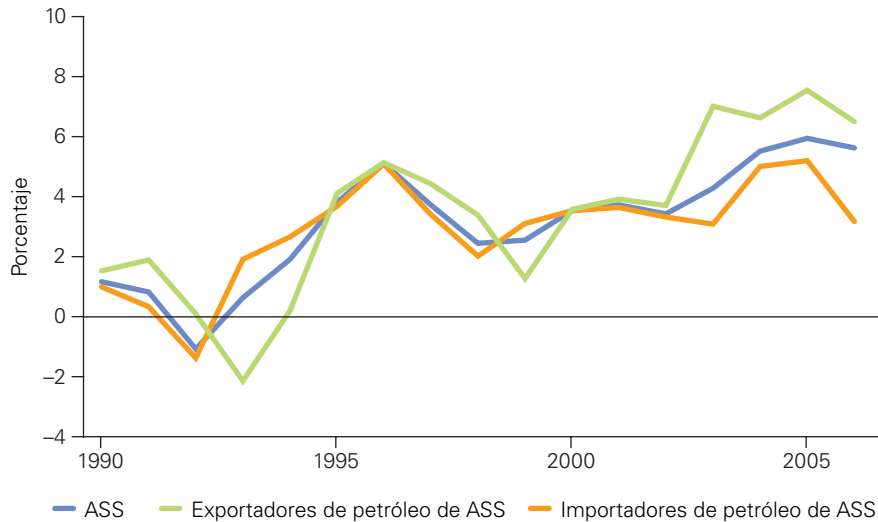
Esta región está disfrutando de su crecimiento más rápido en décadas. El ritmo de las economías mejoró a mediados de los años noventa y ha crecido a un 6% anual en los últimos años (*ver* gráfico 8).

30 Commission for Africa. 2005. “*Our Common Interest*”. Informe de la Commission for Africa. Londres. <http://www.commissionforafrica.org>; Collier, P. 2007. “The Bottom Billion: why the Poorest Countries Are Failing, and What Can Be Done About It?” Nueva York: Oxford University Press; y procesos del Commission on Growth Workshop sobre estudio de casos de países, que incluyó Collier, P. 2008. “Growth Strategies for Africa”. Documento de trabajo No. 9. Commission on Growth and Development, Washington, D.C. Maipose, G. 2008. “Policy and Institutional Dynamics of Sustained Development in Botswana”. Documento de trabajo No. 35. Commission on Growth and Development, Washington, D.C.; Kigabo, T.R. 2008. “Leadership, Policy Making, Quality of Economic Policies and Their Inclusiveness: The Case of Rwanda”. Documento de trabajo No. 20. Commission on Growth and Development, Washington, D.C. Iyoha, M. 2008. “Leadership, Policy Making and Economic Growth in African Countries: The Case of Nigeria”. Documento de trabajo No. 17. Commission on Growth and Development, Washington, D.C. Ndiaye, M. 2008. “Growth in Senegal: The 1995-2005 Experience”. Documento de trabajo No. 23. Commission on Growth and Development, Washington, D.C.

Los países africanos deben este crecimiento a mejores políticas macroeconómicas, gestión macroeconómica más prudente, el volumen más generoso de ayuda y precios más altos para sus exportaciones. En muchos países, si no la mayoría, una nueva generación de dirigentes está en el poder, comprometidos con el crecimiento y con el gobierno más abierto y responsable. Las instituciones han mejorado también en varios casos. Botsuana tiene una tradición de planeación a largo plazo orientada por una visión de la dirección futura de la economía. Más recientemente, Ruanda ha mostrado una visión similar. Nigeria, Tanzania y Botsuana han fortalecido los controles y equilibrios y adoptado mayores iniciativas hacia la reducción de la corrupción. Botsuana ha tenido un fuerte enfoque en el control y evaluación por mucho tiempo y ahora también lo tiene Ruanda.

El desafío es convertir estas circunstancias favorables en un progreso duradero, basado en un crecimiento rápido de puestos de trabajo y una economía más diversa. La tarea es usar los frutos del auge de

Gráfico 8 Crecimiento real del PIB en África subsahariana



Fuente: Banco Mundial.

Nota: ASS = África subsahariana.

los productos básicos para reducir la dependencia de la región de esos bienes.

Las tasas de inversión en países como Uganda, Tanzania, Mozambique y Ghana son cercanas al 20% del PIB o más. En los últimos 10 años, estos países han elevado sus tasas de ahorro y diversificado sus exportaciones. Pero en otras partes, como en muchos otros países en desarrollo, las economías africanas todavía ahorran e invierten una proporción muy pequeña del PIB. Y en algunos casos, los incentivos para la diversificación han disminuido conforme los altos precios de los bienes básicos, mayor ayuda y flujos de entrada de capital más fuertes, han fortalecido sus tasas de cambio.

Moviéndose hacia adelante, la dirigencia de los países africanos se centra en aprovechar la oportunidad creada por los incrementos de precio de los bienes básicos para entrar en rutas de crecimiento sostenible más alto. Como se discutió en una parte anterior del presente informe, esto requiere estrategias que faciliten la integración con la economía mundial, diversificación de personas y actividades, y políticas que estimulen el descubrimiento propio de los productos en los que África pueda crear ventaja comparativa, incluyendo exportaciones intensivas en mano de obra y diversificadas. Esto implica a su

vez una mayor participación estatal en infraestructura, políticas industriales activistas y sensibles, y políticas macroeconómicas coherentes con la necesidad de mantener tasas de cambio competitivas. Con la mirada en objetivos de largo plazo, sería también importante formular estrategias orientadas al crecimiento con horizontes de tiempo de 10 años o más.

Hay varios componentes de este esfuerzo que merecen atención:

- Con ayuda de recursos y tecnología externa, aumentar la productividad y el producto de la agricultura.
- Invertir en infraestructura para apoyar el crecimiento de la productividad agrícola y la diversificación potencial de las exportaciones como se describió ya en el informe. Esto ayudará también a crear un mercado continental mayor y más conectado.
- Con ayuda de las agencias de desarrollo internacionales, aumentar la productividad de las empresas del sector privado. Reducir el costo de hacer negocios mediante mejoras en la administración gubernamental y modernizar y simplificar los procesos administrativos.

- Continuar el progreso significativo de las inscripciones en primaria, mejorar la calidad y el producto de las destrezas y comprometer más recursos en la educación secundaria y terciaria.
- Estimular la cooperación regional para construir infraestructura que atienda las necesidades de todos los países, particularmente los que no tienen costas.
- Dado que muchos países tienen poca población, tienen problemas comunes a los pequeños estados que se describen más adelante en este informe. La integración regional para compartir servicios oficiales clave y subcontratación (*outsourcing*) seleccionada puede ayudar a reducir los altos costos per cápita de un gobierno eficaz para los países más pequeños.
- Promover el desarrollo seleccionado del sector financiero de modo que todos los ciudadanos y sectores tengan acceso a canales seguros de ahorro y acceso al crédito. Como en otras partes del mundo, el progreso que formalice los derechos de propiedad con instituciones legales de apoyo facilitará la inversión local y la actividad de la capacidad empresarial, incluyendo especialmente el crecimiento gradual de los negocios exitosos.
- La adopción de buenas prácticas en la explotación de la riqueza de los recursos naturales es esencial para capturar y canalizar las rentas de recursos naturales a inversiones promotoras del crecimiento en educación, tecnología e infraestructura. El recién anunciado programa EITI++ del Banco Mundial, continuando sobre el marco de transparencia existente de EITI, tiene el potencial de ayudar a los países a administrar su propia riqueza de recursos. (Ver recuadro 6 en la sección sobre países ricos en recursos).
- La reciente estabilidad macroeconómica de África debe mucho a los decididos autores de políticas y a las reformas institucionales. Muchos países africanos tienen ya bancos centrales independientes. Pero dentro y fuera de África, el origen de la mala administración ha sido con mucha frecuencia fiscal, no monetario. Un ejemplo de lo que puede hacerse es el trámite en 2007 del proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal de Nigeria, que limita

el radio de acción del ministro de finanzas durante los ciclos económicos.

- Cuando aumenta la inversión en educación superior, hay una oportunidad incremental para el “comercio” en servicios, local y regional, y quizás internacionalmente. Esto es de particular importancia para los países sin costas.³¹
- La educación superior y la capacitación en destrezas superiores suscitan la cuestión de la fuga de cerebros, que es importante. No existe respuesta simple para responder a este desafío. Las oportunidades locales de trabajo son claramente de la mayor importancia. Condicionar el apoyo financiero público al empleo y servicio local es un posible enfoque y se ha efectuado antes. En los años sesenta y setenta en Estados Unidos, los préstamos universitarios se reducían o condonaban con el tiempo si los estudiantes trabajaban como profesores o catedráticos.

Es claro que existe una agenda expansiva de acciones políticas e inversiones que deben emprenderse, algunas localmente y otras multinacionalmente dentro del continente y ello tomará tiempo. La diferencia estará en una dirigencia persistente, enfocada y decidida. No es necesario que suceda de la noche a la mañana y el progreso en estos frentes habilitará un patrón de crecimiento acelerado de clase incluyente en las próximas décadas.

Los autores de las políticas de África han estado preocupados muchos años con la deuda, los déficit y la inflación. Habiendo ganado la batalla de la estabilidad macroeconómica, pueden pensar ahora en el crecimiento a largo plazo. Por ejemplo, en los últimos dos años, Sudáfrica ha invitado a economistas a visitar el país y ayudar a las autoridades a repensar su estrategia de crecimiento. Esfuerzos similares están en camino en otros países, entre ellos Ruanda, Ghana, Uganda y Madagascar, lo que es importante.

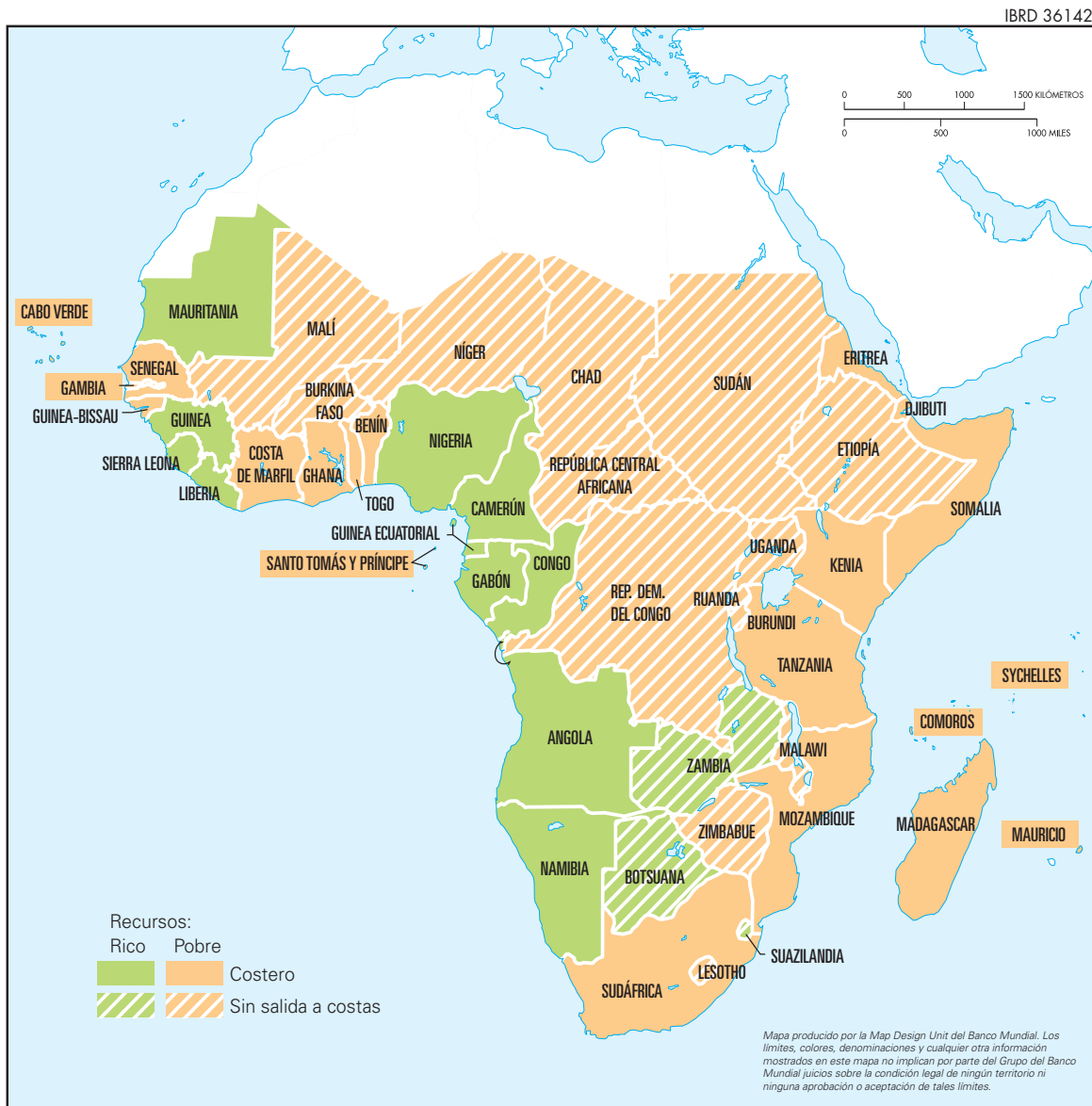
³¹ Bangalore, Hyderabad y Gurgaon, en India están muy distantes de la costa y dependen principalmente de la infraestructura de TIC, los servicios y las comodidades urbanas normales que atraen una fuerza laboral altamente educada.

Recuadro 4 Geografía de África subsahariana

La historia colonial de África le legó una geografía política inusual. Aunque los 48 estados de la región presentan grandes variaciones, pueden agruparse en tres categorías bastante generales: costeros, no costeros y ricos en recursos. Los países a lo largo de las costas africanas pueden despachar bienes directamente a los mercados mundiales. Los países sin costas, por otro lado, no pueden integrarse fácilmente a la economía

mundial sin la ayuda de sus vecinos. Los países de la tercera categoría pueden o no estar en las costas, pero los bienes básicos que producen son lo bastante valiosos para justificar los costos de transportarlos aun a grandes distancias y múltiples fronteras.

La población de África se distribuye en forma bastante pareja en estos tres grupos de a un tercio cada uno es una de las características más distintivas del

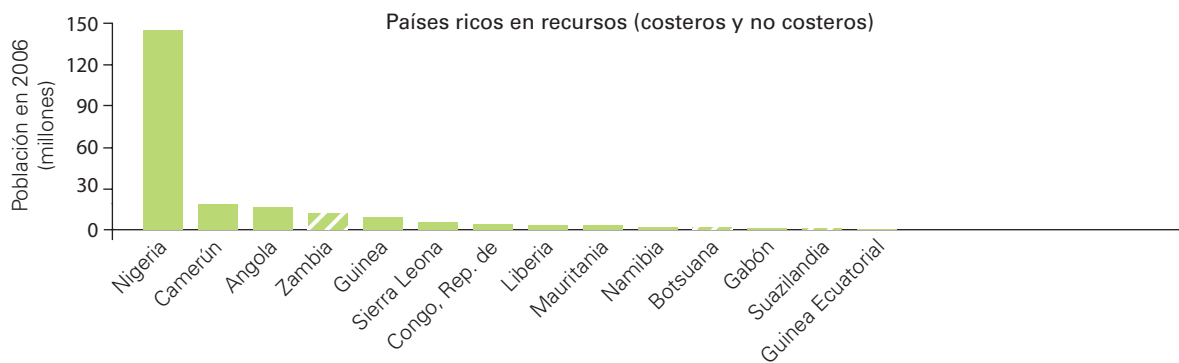
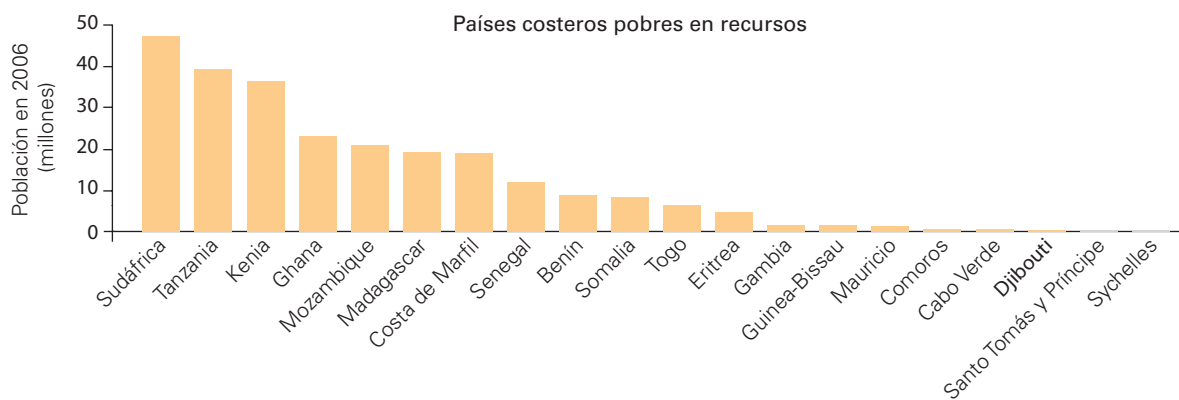


continente. Fuera de la región, el 88% del mundo en desarrollo vive en países con acceso a la costa (pero ningún otro recursos natural). En África sólo un tercio lo tiene. Fuera de África, sólo el 1% de la población del mundo en desarrollo vive en países sin acceso a costas que carecen de recursos naturales, pero en África la tercera parte vive así. Esta configuración es resultado de fronteras coloniales. En otras partes del mundo, los lugares sin acceso a costas y con escasez de recursos no llegaron a constituir países, pero en África sí. La

región no puede invertir este legado de historia y sólo puede tratar de aprovecharlo lo mejor posible.

Fuente: Paul Collier y Stephen A. O'Connell, "Opportunities and Choices". Preparado para el proyecto del volumen síntesis del African Economic Research Consortium, *Explaining African Economic Growth*.

Nota: El documento de Collier y O'Connell clasifica a Sudán y a la República Democrática del Congo como sin costas basado en el juicio de que la gran mayoría de la población de estos dos países tiene acceso limitado a la costa.



Los fundamentos del crecimiento sostenido tomarán tiempo para construirse. Pero la región está dotada ahora de un grupo de dirigentes que reconocen la importancia de un clima estable para la inversión privada y el gobierno limpio e incluyente. Cada uno de ellos manifiesta un mayor sentido de control sobre el destino de su país y un mayor sentido de responsabilidad por ello.

Los países africanos tienen mucho que hacer por ellos mismos. ¿Qué pueden hacer los países avanzados, otros países en desarrollo, donantes y entidades de desarrollo internacional para apoyarlos?

- Otorgar preferencias comerciales temporales a las exportaciones de bienes manufacturados de países africanos para ayudarles a superar las desventajas del rezago. Si tienen éxito, las preferencias no les costarán mucho a los países avanzados y, si no tienen éxito, los costos serían mínimos (*ver* recuadro 5).
- Proporcionar más apoyo a países con conflictos anteriores. Con las estrategias actuales, las fuerzas de paz permanecen hasta la realización de nuevas elecciones y luego se van prontamente, presumiblemente porque las elecciones legitiman el nuevo gobierno. En el caso de la República Democrática del Congo, las elecciones se realizaron el 29 de octubre de 2006 y el retiro de las fuerzas de paz se programó para el 30 de octubre. Aun así la evidencia sugiere que el riesgo de conflicto aumente o no después de elecciones. El mantenimiento de la

paz en países frágiles debe estar guiado por expectativas más realistas.

- Países industrializados que se benefician de la fuga de cerebros africanos deben pagar al menos una parte de las inversiones realizadas por los gobiernos africanos, lo que podría ser en forma de financiar la expansión de la educación terciaria.
- Repensar cómo canalizar la ayuda a África. En las últimas décadas, África ha recibido un gran volumen de ayuda en diversas formas. Gran parte de esa asistencia ha sido benéfica y ha contribuido a mejorar la condición de salud y educación de África. Pero no siempre refleja las prioridades correctas o las prioridades de los países que se supone se benefician de ella. Entre los campos desatendidos están la infraestructura y la educación superior: algunos temen también que los grandes volúmenes de ayuda socaven la competitividad de las exportaciones africanas, sea impulsando hacia arriba las tasas de cambio o los salarios y precios locales. Estos temores son difíciles de probar, pero igualmente difíciles de descartar. Algunos argumentan que si la ayuda hace más productiva a la economía, compensará cualesquier efectos perjudiciales sobre la tasa de cambio, pero estos incrementos compensadores en la productividad tendrían que ser grandes y rápidos. No hay acuerdo sobre la forma de tratar este problema, pero no es excusa para que los donantes reduzcan el volumen de ayuda. El gobierno de un país pobre puede bien considerar la competitividad de su

Recuadro 5 Preferencias comerciales para África

¿Pueden las preferencias comerciales representar una diferencia palpable para África? Ya ha ocurrido así. En octubre de 2000, Estados Unidos abrió sus mercados a 37 países de África subsahariana bajo la Africa Growth and Opportunity Act (AGOA). El acceso libre de aranceles provisto por la ley ha incrementado las exportaciones de vestuario a Estados Unidos de 7 a 10 veces según algunos estimados. Por ejemplo, en Lesotho, la industria de prendas de vestir representa casi el 90% de las ganancias de exportación del país.

Sin embargo, la ley ha sido menos que un regalo para otros productos manufacturados, porque no se benefician de las mismas reglas liberales de origen que se aplican a las prendas de vestir. Estas reglas determinan si un producto hecho en un país con partes hechas en otro, califica para el acceso libre de impuestos o no.

Lo que África necesita es una política que les otorgue a todos los países africanos (no sólo a los más pobres) acceso preferencial a los países de la OCDE, sin requisitos de reglas de origen, por un período de 10 a 15 años.

sector exportador al elegir cuánta ayuda aceptar, pero eso no debería determinar cuánta se ofrece.

Pequeños Estados

Existen más de 50 pequeños Estados en el mundo, cada uno de los cuales tiene una población de menos de 2 millones de habitantes y su población combinada no llega a los 20 millones. Estos casos son interesantes por sí mismos, pero también ayudan a ilustrar el papel del tamaño en una estrategia de crecimiento y el potencial de integración regional para hacer un bloque económico mayor de unidades políticas discretas.

Los pequeños Estados tienen por lo menos tres desventajas distintivas. Una es la ausencia de economías de escala, tanto en la producción de bienes como en la de servicios públicos. Una segunda es el riesgo: muchos se encuentran en regiones vulnerables a huracanes, ciclones, sequías y erupciones volcánicas. Sus economías están también menos diversificadas que las de Estados más grandes. Algunos, pero no todos, son también geográficamente remotos, una tercera desventaja que les dificulta integrarse a la economía mundial.

Pero los pequeños Estados no tienen ingresos promedio menores o crecimiento más lento que otros países. De hecho, se benefician de algunas ventajas compensatorias. Son más fáciles de controlar y comprender, lo que permite a los autores de políticas contar más con el sentido común y la discreción. Tampoco tienen otra alternativa que la de acudir al exterior. La razón de comercio a PIB en los Estados pequeños es mayor que las de otros grupos de países. Por ejemplo, Singapur acogió el crecimiento dirigido por exportaciones sólo después de la separación en 1965 de su breve unión con Malasia.

Singapur (que ahora tiene más de dos millones de habitantes) muestra que la pequeñez no es una desventaja decisiva en economía, en especial si el país disfruta una cercana proximidad a los mercados mundiales y una localización geográfica privilegiada. La expansión del comercio mundial hace

que un mercado local grande sea menos vital para el desarrollo. Puede explicar por qué el número de países independientes ha aumentado con rapidez en las últimas seis décadas.

En años recientes, el entorno externo ha sido ambas cosas, más y menos hospitalario para los Estados pequeños. Una nueva variedad de servicios se ha hecho comerciable gracias a avances en las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) como lo ilustran el aumento de la subcontratación y la exportación de servicios tecnológicos (*offshoring*), lo que crea nuevas oportunidades que deben aprovecharse, para países pequeños que dependen en buena parte del comercio. Por otra parte, muchos pequeños Estados sufren de “erosión de preferencias”. Disfrutaban de acceso preferencial a mercados de países desarrollados, pero estos privilegios pierden valor cuando los aranceles disminuyen en general. La regulación más estricta de centros financieros externos ha restringido también la libertad de acción de algunos Estados pequeños.

Vale la pena anotar que la mayoría de los pequeños Estados son muy “jóvenes”, pues la mitad se fundó después de 1970. La independencia significó que los servicios públicos, como la seguridad, justicia y regulación de la actividad económica ya no se importaban de los poderes coloniales y en cambio debían producirlos localmente las instituciones nacionales. Pero la provisión de dichos bienes en Estados pequeños es costosa cuando existen indivisibilidades en la producción.

El sistema financiero es un ejemplo. Al fragmentarse los imperios, las transacciones financieras antes contenidas en un solo sistema bancario tuvieron que realizarse en distintas monedas, bajo diferentes regímenes de supervisión, etcétera. Infortunadamente, el costo de la supervisión bancaria es probablemente similar para un país con una población de 400.000 habitantes que para uno de 4 millones. (Es ciertamente más de un décimo de la cantidad).

Como respuesta, los pequeños Estados han mostrado gran ingenio al agrupar sus esfuerzos y subcontratar los servicios públicos. La región de África central y occidental, por ejemplo, cuenta con un banco central para varios países, lo mismo que el

Caribe oriental y esta última región tiene también una sola autoridad de telecomunicaciones. Su Corte Suprema es un ejemplo particularmente interesante. Es una Corte superior de expedientes con nueve miembros, que incluyen seis Estados independientes, a saber, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y Granadinas, y tres territorios de ultramar británicos: Anguila, Islas Vírgenes Británicas y Montserrat. Además de agrupar sus servicios, también subcontrata el papel de la Corte final de apelaciones al Privy Council en Londres.

En todos estos casos, los pequeños Estados sacrificaron alguna soberanía política a cambio de mejor calidad de servicios. Las reglas que gobiernan estos acuerdos no fueron fáciles de redactar. Tenían que mantener la estabilidad política y altos estándares técnicos. Pero el consenso general es que han funcionado bien.

“El país al que pertenezco, Santa Lucía, tiene 160.000 habitantes. El costo del gobierno per cápita es muy alto, los mercados son muy pequeños y el costo de producción es muy alto. Además, cada año tenemos una temporada de huracanes que puede destruir el PIB del país. En algunos países también puede llevar a altos niveles de deuda. Su infraestructura está destruida antes de haberse pagado, de modo que deben prestar nuevamente. Entonces se destruye una segunda vez y a veces hasta una tercera”.

- Sir K. Dwight Venner

En contraste, Australia Aid trata con una docena de micro-Estados en el Pacífico, con muchas de las instituciones usuales de un gran país: representantes en la ONU, embajadas en el extranjero, bancos centrales, etcétera. En estas circunstancias, la soberanía concentrada es una proposición costosa. Un modelo más viable sería el de una estructura de autogobierno en asociación con Australia o Nueva Zelanda. Un modelo posible es el de Puerto Rico,

una mancomunidad de autogobierno en asociación con Estados Unidos.³²

En resumen, los pequeños Estados deberían buscar agrupar sus mercados, por medio de la integración económica regional y distribuir la carga de los servicios públicos mediante una unión política parcial. El buen gobierno es un fundamento importante sobre el que se construyen la cooperación regional y la integración multinacional.

Tratar con los riesgos es algo más difícil. En principio, es un problema para cuya solución existe el sistema financiero internacional. Un Estado puede mantener un portafolio diversificado de activos financieros aun si no tiene una economía diversificada. Pero en la práctica, los pequeños Estados están con más frecuencia atados con obligaciones extranjeras que acomodados con activos extranjeros. La industria financiera global y las entidades financieras internacionales deberían poder crear instrumentos de interés para ellos. Por ejemplo, los Estados del Caribe, con ayuda de donantes, han creado un fondo de seguros para los miembros afectados por los huracanes o terremotos. Su fondo de reserva está reasegurado en los mercados financieros internacionales.

Por último, el tamaño pequeño se traduce a una vocería débil en las negociaciones comerciales internacionales. La OMC, otras organizaciones internacionales y los países avanzados deben hacer un esfuerzo especial para tener en cuenta las necesidades e intereses peculiares de los Estados pequeños. Aun si sus economías no son abrumadoramente significativas son Estados importantes moral y a menudo estratégicamente.

Países ricos en recursos

Gracias a la floreciente demanda mundial de productos básicos, de mineral de hierro a soya, los países dotados con recursos naturales están creciendo con rapidez. Pero el aumento repentino de

³² Para una descripción de la división de funciones, ver <http://welcome.topuertorico.org.org/government.shtml>.

los precios de los bienes básicos puede dificultar la diversificación de una economía y crear espacio para industrias de exportación que no dependan del patrimonio natural.

Las divisas que tales exportadores ganan representan menos en una economía bien provista con petrodólares o rentas minerales. Y cuando los ingresos de ventas de bienes básicos se filtran a través de la economía interna, los salarios y rentas aumentarán, haciendo más difícil que las demás industrias de exportación del país compitan en el exterior.

Este problema de la “enfermedad holandesa”, como lo llaman los economistas, no es insuperable. Una dotación de recursos naturales no impidió a varios países –Botsuana, Brasil, Omán, Indonesia, Malasia y Tailandia– hacer parte de nuestra lista de 13 historias de éxito. El crecimiento de Botsuana empezó antes del descubrimiento de los diamantes y continuó después de él. Muchas economías de medianos ingresos y avanzadas han hecho también grandes adelantos por el auge de los recursos. El

problema no son los recursos mismos, sino cómo manejar los ingresos (o “rentas”).

Los gobiernos, especialmente en países pobres, no siempre las manejan bien. En primer lugar, algunas veces omiten reclamar su participación legítima de ellas, vendiendo los derechos de extracción a precios muy bajos y gravando las rentas demasiado poco. Como ha señalado Paul Collier de Oxford University, la República Democrática del Congo recibió solo US\$86.000 en regalías de minerales en 2006. Son tales casos los que la iniciativa EITI (*ver* recuadro 6) busca combatir.

Segundo, el dinero que llega a materializarse con frecuencia se lo roban o malgastan. A menudo se recauda y gasta en secreto dificultando saber cómo se utiliza. Las rentas de los recursos tienen el potencial de relajar las restricciones al crecimiento y el desarrollo, proporcionando una fuente ágil de cambio extranjero de la que un país podría carecer de otra forma. Pero también pueden distorsionar la política del país, pues los dirigentes políticos pueden luchar

Recuadro 6 La Iniciativa de Transparencia de las Industrias de Extracción

Se necesitan las tecnologías de prospección más sofisticadas para descubrir nuevos depósitos de petróleo oculto bajo la superficie de la tierra. Con demasiada frecuencia, seguir la pista de los ingresos del petróleo es igualmente difícil. La Iniciativa de Transparencia de las Industrias de Extracción (EITI, por sus iniciales en inglés) lanzada en 2002, aspira llevar el dinero que ganan los gobiernos por el petróleo, gas y minería a la superficie (www.eitransparency.org).

Para cumplir los estándares de la iniciativa, las empresas deben declarar cuánto pagan a los gobiernos en regalías por derechos de petróleo, gas y minería. Por el mismo motivo, los gobiernos miembros deben revelar las rentas que reciben de los recursos naturales. Una brecha grande entre estas dos cifras sería signo de mala conducta. Además, sacando a la luz el dinero, la iniciativa facilita a los observadores externos el control de uso posterior.

La iniciativa es inusual en el sentido de que la administra una coalición de gobiernos, empresas, asociaciones industriales, inversionistas, el Banco Mundial y organizaciones no gubernamentales tales como Transparencia Internacional y Global Witness. La iniciativa

es voluntaria, pero no obstante es difícil de ignorar. Su plantilla de reporte suministra un estándar de referencia y un punto de encuentro para campañas públicas y presión internacional. Las empresas y gobiernos que cumplen con sus estándares ganan aceptación pública y las que se rehúsan arriesgan el oprobio. Como resultado, 22 países implementan ya la iniciativa.

El Banco Mundial anunció recientemente una extensión del marco llamada EITI++ que aspira promover estándares similares de transparencia hacia arriba y hacia abajo de la cadena de suministro completa, desde la asignación inicial de los derechos de extracción hasta el empleo final de los ingresos. Podría, por ejemplo, ayudar a los gobiernos a diseñar subastas, hacer seguimiento a los recaudos de regalías y protegerse contra la volatilidad de los precios. También podría dar a los países lineamientos generales sobre cuánto gastar y cuánto ahorrar de sus ingresos.

La iniciativa es mucho más ambiciosa que la EITI original y su éxito dependerá también de formar una coalición general de socios y partidarios. Pero dado el auge extraordinario de los ingresos de los productos básicos, las apuestas no podrían ser más altas.

por el poder no para servir al país, sino para meter las manos en las rentas de los recursos, que entonces se utilizarán para comprar votos y mantenerse en el poder. En casos extremos, la disponibilidad de las rentas podría conducir a conflictos violentos sobre cómo se emplean.

Aun si un gobierno tiene intenciones correctas no es fácil saber cómo emplear el dinero para elevar el crecimiento. Por ejemplo, no hay forma directa de decidir cómo se deberían distribuir los ingresos en el tiempo, cuánto debería consumirse y cuánto invertirse para el futuro. Si los gobiernos gastan el dinero en inversión pública, deben escoger los proyectos adecuados que generen los mejores rendimientos sociales. No siempre tienen la capacidad de hacerlo, en particular en las primeras etapas del desarrollo.

¿Cómo deben proceder entonces los gobiernos? Adelante describimos en forma breve los elementos clave de una estrategia sana: todos requieren que los gobiernos y empresas permanezcan abiertos y transparentes, revelando las sumas que pagan y gastan de modo que la nación sepa a dónde va su riqueza.

Primero, los gobiernos deben decidir cómo asignar los derechos de exploración y desarrollo de sus campos petroleros, depósitos minerales, etcétera. Deben decidir también cómo gravar las ganancias que obtiene el concesionario. Estas dos decisiones en conjunto determinan el flujo de rentas del país y cómo se ajustan éstas a los variables precios mundiales. Existe un cuerpo creciente de conocimiento experto sobre el diseño de subastas y enfoques a la tributación al que se puede acudir. Ese conocimiento debería ayudar a los gobiernos a efectuar mejores acuerdos en el futuro. Pero, ¿y el pasado? En aquellos casos en los que la asignación de los derechos de explotación fue deficiente, los gobiernos deberían renegociar la concesión para restaurar un balance apropiado entre el rendimiento privado y el público.

El tema siguiente es el de hacia dónde deberían fluir las rentas. Existen abundantes opciones. El dinero puede consumirse en casa, o invertirse en casa, ya en el sector privado o en el público. Alternativamente, puede invertirse en depósitos, bonos u otros instrumentos financieros en el exterior. Estas

elecciones determinarán cómo se distribuyen las rentas entre las generaciones. Los cálculos pueden ser bastante complicados y se necesita un marco simplificado para orientar las escogencias sensibles. Puesto que la inversión pública es tan importante para el crecimiento, y en vista de que a menudo la comprimen otras presiones fiscales, proponemos que sea la primera opción para las rentas de los recursos. Aunque los países discreparán en sus circunstancias y en las inversiones que elijan, deberían aspirar a invertir en el rango del 5% al 7% del PIB, o más si tienen grandes necesidades de educación o infraestructura.

“Las instituciones, esto es, las organizaciones, normas y reglas, aportan la sostenibilidad y duración de las políticas. Digamos que se tiene una ganancia inesperada y no hay instituciones. Las personas tienden a considerar la ganancia inesperada como normal y luego, cuando desaparece, tienen dificultad para adaptarse. Si existen acuerdos institucionales, creo que se reducirían estos problemas. No desaparecerán, pero no se tendrán bruscas oscilaciones”.

- Sir K. Dwight Venner

Se trata de grandes sumas. Con el fin de aprovechar mejor el dinero, los gobiernos deben seleccionar los proyectos de inversión correctos por razones correctas. Pueden requerir asistencia internacional, en especial con el proceso de adquisiciones, que con mucha frecuencia es fuente de malgasto y corrupción. Algunos argumentan también que los proyectos deben planearlos, implementarlos y controlarlos entidades distintas del gobierno. Cuando se combinan todas estas funciones en un solo ministerio, sus proyectos favoritos no se cuestionan y los errores se pasan por alto.

Si estas inversiones públicas no agotan las rentas de recursos, el resto debe fluir hacia un fondo de ahorros, que debería ser manejado por profesionales de inversión experimentados operando dentro de parámetros bien definidos de riesgo, rendimiento

y diversificación. Deberían dividir el dinero entre activos nacionales y extranjeros según cumplan mejor los objetivos de inversión. Sin embargo, la capacidad de la economía interna de absorber esta inversión será limitada. En tales casos, una fracción apreciable de las rentas incrementales debería invertirse fuera del país.

El fondo debe aislarse de fuerzas políticas. Hay dos razones para esto. Primero, esta es la única forma de asegurar que las decisiones se toman en procura de rendimientos ajustados al riesgo. De otra forma, poderosos grupos de interés desviarán la inversión para sus propios propósitos. Segundo, existe una creciente inquietud sobre el poder financiero de los fondos de riqueza soberana. Si un fondo tiene objetivos políticos que vencen sus propósitos comerciales, su acceso a los mercados mundiales de capital puede obstaculizarse en el futuro.

El fondo no debe acaparar la riqueza en su totalidad. Debería ganar un porcentaje del total cada año para beneficio de los ciudadanos, muy en la forma en que lo hacen los fondos de organizaciones no lucrativas. Puede pasar este dinero a los ciudadanos directamente o hacerlo en forma indirecta por medio de recortes tributarios. La distribución de estas ganancias variará de un país a otro, pero en todos los países pueden impulsar los objetivos de equidad e inclusión.

Países de medianos ingresos

De los 13 casos de alto crecimiento, seis alcanzaron eventualmente niveles de ingresos asociados con los países avanzados. Pero esto no es común. En un grupo grande de países, incluidos muchos de América Latina, el crecimiento se ha desacelerado marcadamente al llegar al nivel de los medianos ingresos y las razones son complejas. Más que todo, esta segunda etapa de crecimiento, de medianos a altos ingresos, ha sido menos comprendida y ciertamente menos estudiada, que la primera etapa.

El enfoque en países pobres es enteramente comprensible, pero las transiciones de medianos ingresos merecen mayor atención de la que han recibido. Mucha gente vive en dichos países, incluidos

muchos pobres y en varios de ellos la desigualdad sigue siendo alta. Las políticas de un país que ha perdido su dinámica de crecimiento están llenas. Sin crecimiento, las sociedades con desigualdad quedan atrapadas en juegos de suma cero.

Nadie puede identificar todas las razones por las que algunas economías pierden la dinámica y otras no. Pero hay patrones sugestivos comunes en los países. Cuando la economía evoluciona de medianos a altos ingresos, se ramifica a industrias más intensivas en capital y en destrezas y el sector de los servicios crece. La economía interna con su mayor tamaño y riqueza se convierte en un motor más importante del crecimiento.

La oferta de trabajo en países de medianos ingresos, que una vez parecía ser infinitamente elástica, cesa de serlo. Al desaparecer el excedente laboral, el costo de oportunidad de emplear a un trabajador en un sector y no en otro, aumenta. Las empresas compiten por trabajadores y aumentan los salarios. Estos salarios más altos desaceleran el crecimiento de los sectores intensivos en trabajo. De hecho, estas industrias de exportación, que una vez dirigieron el crecimiento, declinan y eventualmente desaparecen.

Surge la escasez de mano de obra calificada y, como resultado, las políticas se desplazan hacia la promoción del capital humano y la tecnología. El papel del autor de las políticas debe cambiar también. Cuando un país está muy por detrás de las economías avanzadas, dice Philippe Aghion, un teórico del crecimiento destacado de Harvard University, “es muy claro lo que hay que hacer, de modo que se pueden manejar las cosas como un ejército”. Pero cuando una economía alcanza a los líderes, es menos obvio lo que debe hacerse y dónde se halla su prosperidad. Debe dejarse más a las apuestas de los inversionistas privados y al juicio colectivo del mercado.

Las distintas etapas no están limpiamente delineadas en el tiempo. En un país como China, los sectores intensivos en destrezas, que están surgiendo con fuerza, viven lado a lado, en un sentido, con las industrias intensivas en mano de obra que están aún absorbiendo los millones de campesinos de China. Los autores de las políticas en China muestran una

gran determinación de expandir la educación superior y la investigación en respuesta a la creciente demanda de capital humano.

La primera prioridad de los autores de las políticas es anticipar esta transición y las nuevas demandas que ésta les depare. Muchos gobiernos tienen una unidad de planeación, que centra su atención en la evolución futura de la economía y anticipa las políticas públicas y gastos requeridos para sostenerla. Corea, por ejemplo, cambió sus políticas e inversiones públicas en los años ochenta y noventa con el fin de ayudar a la evolución de la economía de la producción intensiva en mano de obra, a una economía más intensiva en conocimiento y capital. Abrió la puerta a la inversión extranjera directa, privatizó la empresa nacional de acero, se unió a la OCDE y observó a la producción intensiva en mano de obra pasarse a nuevos destinos.³³

La segunda, que no es fácil, es abandonar algunas de sus políticas anteriores, aun las exitosas. Para ser más específicos, las zonas especiales de exportación, las tasas de cambio controladas intensamente y otras formas de política industrial pueden haberse perseguido por mucho tiempo. Los problemas que atienden estas políticas declinan a través del tiempo,

por lo que no se necesitan por siempre. Resistirse a tales fuerzas retrasará el cambio estructural de la economía y desviarán la inversión de las nuevas industrias de exportación y de industrias que sirven el mercado interno.

Por ejemplo, Singapur respondió a las condiciones económicas en evolución en casa y en el exterior permitiendo que la producción intensiva en mano de obra migrara a otras partes en la región, donde la mano de obra era más barata. Incluso operó zonas económicas en China e India, que acogieron algunas de las industrias trasladadas. Esto permitió a Singapur concentrar sus recursos en las industrias convenientes para una economía escasa en mano de obra.³⁴

Así como es posible aferrarse a una estrategia intensiva en mano de obra por mucho tiempo, es posible abandonarla como motor del crecimiento demasiado pronto. Los países deberían esperar hasta que el excedente de mano de obra sea absorbido y el capital humano haya aumentado a un nivel que soporte la transición a sectores de mayor valor agregado. El efecto de un cambio prematuro puede ser trabar la mano de obra no calificada en los sectores tradicionales o informales.

33 Por ejemplo, las plantas de Nike se trasladaron a localizaciones más económicas en otra parte donde todavía eran operadas por los propietarios y gerentes originales.

34 Para una discusión instructiva de la transición, ver Ying, Tan Yin y otros. 2007. "Perspectives on Growth: A Political Economy Framework (The Case of Singapore)". Estudio de un caso, Commission on Growth and Development.



PARTE 4

Nuevas tendencias globales

Esta cuarta y última parte del informe trata sobre las nuevas tendencias globales, características del panorama que un autor de políticas de un país en desarrollo no puede esperar controlar solo, ya que son el resultado agregado del comportamiento de muchos países. Estas tendencias son también desarrollos relativamente nuevos, que las 13 historias de éxito no tuvieron que enfrentar. La primera es la amenaza que el crecimiento económico plantea al clima mundial... y la que el clima mundial plantea al crecimiento.

Calentamiento global

Supongamos que el mundo en desarrollo emula el crecimiento de China, Indonesia y el resto de nuestras 13 historias de éxito, industrializándose enérgicamente durante los próximos 20 años a una tasa de crecimiento del 7% anual. Esto sería un triunfo, pero un triunfo calificado. Tendría una implicación perturbadora: dicha expansión industrial

rápida añadiría cantidades peligrosas de dióxido de carbono a una atmósfera ya contaminada con concentraciones inseguras de gases de invernadero (GHG).

El desafío cuantitativo

El Inter-governmental Panel on Climate Change (IPCC, Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático) ha calculado que un nivel relativamente seguro de emisiones de CO₂ globalmente es 14,5 gigatoneladas por año, que equivale a 2,25 toneladas por persona por año globalmente. El cuadro 2 del United Nations Human Development Report (2007) presenta las emisiones per cápita para los principales países industriales.

Claramente los países avanzados están en niveles de producto per cápita que, si se replicaran en el mundo en desarrollo, estarían dramáticamente superando los niveles seguros. Las emisiones mundiales de carbono son ahora de unas dos veces el nivel seguro, lo que significa que si se mantiene el producto actual, el *stock* de CO₂ en la atmósfera

Cuadro 2 Las huellas de carbono global a niveles de la OCDE requerirían más de un planeta^a

	Emisiones de CO ₂ per cápita (t CO ₂) 2004	Emisiones equivalentes globales de CO ₂ (Gt CO ₂) 2004 ^b	Número equivalente de presupuestos sostenibles de carbono ^c
Mundo ^d	4,5	29	2
Australia	16,2	104	7
Canadá	20,0	129	9
Francia	6,0	39	3
Alemania	9,8	63	4
Italia	7,8	50	3
Japón	9,9	63	4
Países Bajos	8,7	56	4
Reino Unido	9,8	63	4
Estados Unidos	20,6	132	9

Fuente: PNUD, *Human Development Report 2007*, cálculos basados en la tabla de indicadores 24.

a. Medidas en presupuestos sostenibles de carbono.

b. Se refiere a emisiones globales si cada país del mundo emitiera al mismo nivel per cápita que el país especificado.

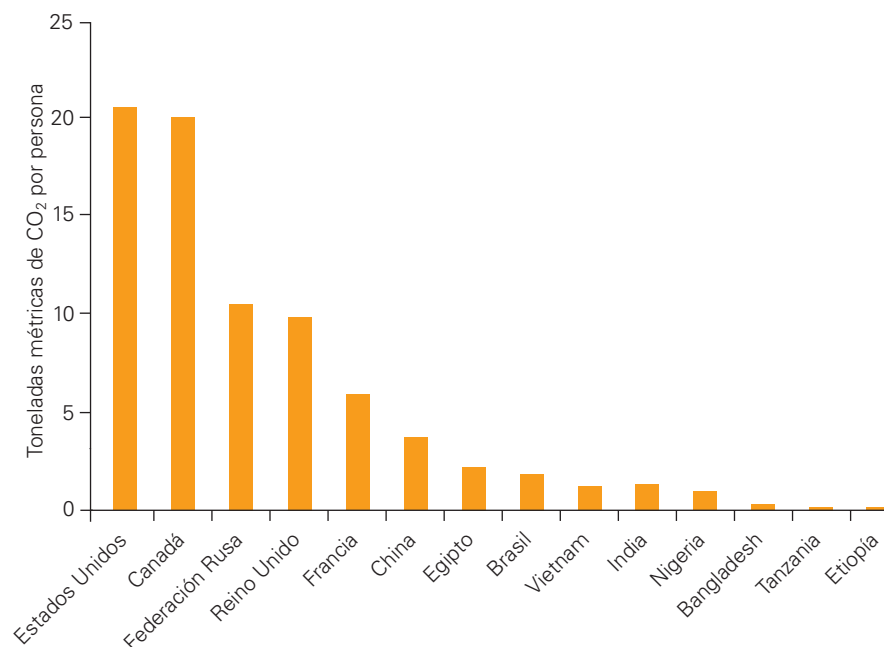
c. Basado en una ruta de emisiones sostenible de 14,5 Gt CO₂ por año.

d. Huella actual global de carbono.

aumentará por encima de los niveles seguros en los próximos 40 años. En el gráfico 9 se presentan las cifras para varios países, incluidos aquellos en desarrollo.

Si los países en desarrollo no crecieran, entonces se alcanzarían los niveles seguros de emisiones reduciendo las de los países avanzados en un factor de dos o un poco más. Pero con el crecimiento de

Gráfico 9 Emisiones per cápita de CO₂



Fuente: PNUD, *Human Development Report 2007*.

los países en desarrollo, las emisiones incrementales son muy grandes por el tamaño de las poblaciones. Para tomar el caso extremo, si todo el mundo creciera hasta llegar al ingreso de los países avanzados y convergiera a los niveles alemanes de emisiones per cápita, entonces, para estar seguros desde el punto de vista del calentamiento, las emisiones per cápita necesitarían disminuirse en un factor de cuatro. Reducciones de esta magnitud con la tecnología existente no son posibles, o serían tan costosas que desacelerarían el crecimiento mundial y el de los países en desarrollo.

Lo que estos cálculos clarifican es que la tecnología es la clave para acomodar el crecimiento de los países en desarrollo y el crecimiento mundial. Necesitamos disminuir los costos de la mitigación. Puesto en otra forma, necesitamos construir más valor económico encima de una base de energía limitada y para eso necesitamos nuevo conocimiento.

El crecimiento de la población se considera algunas veces como el gran problema. Puede que lo sea en el futuro, pero la mayor parte del crecimiento proyectado de las emisiones no está en los países con alto crecimiento de la población. El desafío real es acomodar el crecimiento económico rápido en lo que actualmente son grandes poblaciones.

Intensidad del carbono

Más adelante se presentan las intensidades de carbono para los países avanzados y China e India en gigatoneladas por billón de dólares de PIB. La intensidad del carbono es claramente mucho menor en los países avanzados, aun en Estados Unidos, que es muy alta en términos de consumo de energía por persona y por dólar (cuadro 3).³⁵

Esta declinación de la intensidad del carbono con el ingreso per cápita es parcialmente resultado de un desplazamiento al valor construido sobre el conocimiento y capital humano en el curso del crecimiento. Es también parcialmente resultado del movimiento de industrias intensivas en energía y

Cuadro 3 Intensidad de carbono (gigatoneladas de emisiones de CO₂ por billón de dólares de PIB)

Países	Producto
Estados Unidos	0,46
Unión Europea	0,29
Japón	0,19
China	1,67
India	1,30

Fuente: ver apéndice, cuadro 6.12.3.

carbono a países de bajos ingresos. A menudo estas industrias exportan sus productos de regreso a los países desarrollados. Hasta ese punto, los países en desarrollo deben su intensidad en carbono no a sus propios patrones de consumo sino a los de los países desarrollados. La declinación de la intensidad del carbono ayuda, pero no resuelve el problema.

El debate sobre el calentamiento global ha generado su propia terminología. “Mitigación” se refiere a los esfuerzos para reducir el efecto invernadero; “adaptación” a los esfuerzos para hacer frente a las consecuencias del cambio climático. Para ponerlo en forma sencilla, mitigamos para no tener que adaptarnos y adaptamos mientras no mitigemos.

Los esfuerzos de mitigación incluyen recortar las emisiones de carbono aumentando la eficiencia de la energía. Podrían también incluir medidas para eliminar el carbono de la atmósfera, por ejemplo, plantando árboles. La deforestación y los cambios en el uso de la tierra representan de un 20% a un 30% del crecimiento de las emisiones, que podría reducirse considerablemente evitando la deforestación y expandiendo la forestación. La mitigación podría también incluir intentos de compensar los gases de invernadero: si, por ejemplo, la atmósfera superior pudiera hacerse más reflectora, repelería la radiación generadora de calor antes de llegar a la superficie de la Tierra y ser atrapada por los gases de invernadero.

La adaptación incluye irrigación de campos privados de lluvia, construcción de levadas contra la elevación del nivel del mar o movimientos adicionales tierra adentro. El término podría incluir también respuestas médicas a las enfermedades que puedan prosperar en un clima más cálido y húmedo.

³⁵ Esto es un resultado natural del crecimiento económico. Este último está acompañado de una evolución estructural de la economía hacia las actividades de servicios, intensivas en conocimiento y de valor agregado que son por naturaleza menos intensivas en energía y carbono.

¿Qué está en juego para los países en desarrollo?

Algunos países con probabilidades de sufrir los peores y primeros perjuicios por el calentamiento global son los países pobres de los trópicos. Por ejemplo, los modelos sugieren que la erosión costera puede amenazar a más de un millón de personas en 2050 en el delta del Nilo en Egipto, el delta del Mekong en Vietnam y el delta del Ganges-Bramaputra en Bangladesh.³⁶ Los países en desarrollo también carecen de recursos para adaptarse con facilidad al calentamiento global. Por ejemplo, no tienen capacidad de reasignar grandes números de personas que viven en tierras bajas.

“Los acuerdos sobre el cambio climático deben encontrar la forma de acomodar el crecimiento de los países en desarrollo. No deseamos decir ‘lo siento, llegaron tarde. El mundo ha cambiado; ustedes no pueden crecer’. Sencillamente no es correcto”.

- Michael Spence

Pero las economías en desarrollo no sólo son víctimas potenciales del cambio climático. Algunos contribuyen también al problema. China, India y otras grandes economías de rápido crecimiento generan ya demasiado dióxido de carbono para ser ignorado. Por ejemplo, las emisiones anuales de China ya igualan a las de Estados Unidos. El mundo no tendrá éxito en sus esfuerzos para mitigar el calentamiento global si las grandes economías de rápido crecimiento no toman parte en ellos.

Como resultado, China, India y sus pares están bajo presión para comprometerse a recortar las emisiones en un porcentaje dado para 2050. Se resisten a ello porque dichos compromisos pueden amenazar su crecimiento y también porque los consideran injustos. Los compromisos que les urgen cumplir ignoran el hecho de que sus emisiones per cápita son mucho menores que las de las economías

desarrolladas. Una titulación de emisiones iguales por persona es, en su opinión, el requisito mínimo de justicia.³⁷

No es sensato buscar compromisos a largo plazo de los países en desarrollo para reducir las emisiones, ni es probable que den como resultado un acuerdo. Hay todavía mucho que no conocemos sobre el impacto del cambio climático y el costo de recortar el carbono y esta incertidumbre sólo se resolverá con el tiempo. Por tanto, el mundo no debería encerrarse en compromisos precisos y cuantitativos para el futuro extendido. Debería, en cambio, anticipar que mejorará la información y dejar algunas opciones abiertas. Objetivos interinos de mitigación, fijados a intervalos periódicos, permitirían que las políticas respondieran a la nueva información cuando ésta llegue.

Sabemos que el mundo será más cálido como resultado de un *stock* dado de GHG, pero no podemos decir cuánto más cálido con ninguna precisión, ni tampoco conocemos los costos de recortar las emisiones. Estos costos variarán según la fuente —puede ser más barato recortar emisiones del transporte o de estaciones de energía— y según la localización —puede ser más costoso recortar el CO₂ en Asia o en África. El costo de los recortes de carbono cambiará también en el futuro, conforme surjan nuevas tecnologías limpias.

Enfrentado a estas incertidumbres, no es sensato para un país atarse de manos. Pero los riesgos para los países pobres son mayores. Si los GHG calientan el clima menos de lo que pensamos, o si el costo de recortar el carbono resulta ser mucho mayor de lo que pensamos, los países en desarrollo pueden lamentar cualquier promesa a largo plazo que hayan hecho.

El esfuerzo para recortar el carbono en un porcentaje dado debería juzgarse con dos criterios: ¿es eficiente? Esto es, ¿estamos recortando el carbono en forma tan económica como es posible? Segundo, ¿es justo? ¿Está el esfuerzo de mitigación dando

36 IPCC. 2007. “Coastal Systems and Low-Lying Areas”, en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

37 El primer ministro Indio, Dr. Manmohan Singh ha declarado que India estará dispuesta a emprender el mantenimiento de sus emisiones per cápita por debajo de las de los países industrializados dándole así a estos últimos un fuerte incentivo para reducir sus emisiones tan rápidamente como les sea posible.

espacio a las aspiraciones de las economías en desarrollo para aumentar su estándar de vida?

Si se define que cada país debe asumir el costo de su propio combate contra el carbono, ningún acuerdo pasará estas dos pruebas. Un acuerdo eficiente será injusto porque la eficiencia requiere recortes de carbono en el mundo en desarrollo. Un acuerdo justo será ineficiente porque es relativamente costoso recortar el carbono en el mundo rico. Estamos en un lío.

Afortunadamente hay una forma de salir de este lío: el costo de la mitigación puede desacoplarse del sitio de la mitigación. Quién recorta el carbono es una cuestión; quién asume el costo, otra. En principio, los países de altos ingresos podrían asumir el costo de recortar el carbono en los países en desarrollo. Los recortes pueden hacerse con eficiencia y los costos distribuirse en forma justa.

Hay dos formas de hacer esto: un impuesto global al carbono, o una asignación global de permisos de gases de invernadero, distribuida equitativamente, que puedan comprarse y venderse. Ambas ponen un precio al carbono (lo que crea un incentivo para inventar formas de economizar con él). Ambas producen un patrón eficiente de recortes de carbono.

¿Cómo divorcia un sistema de límites máximos y comercio (*cap-and-trade*) el costo de la localización? Se otorgan permisos a los países, dándoles el derecho de emitir una cantidad dada de dióxido de carbono. Se otorgan suficientes permisos a los países pobres para darles espacio para crecer. Pero puesto que pueden vender estos permisos por el precio predominante del carbono, tienen un incentivo para no utilizarlos. Si el economizar con el carbono es más barato que el precio mundial de emitir carbono, venderán el permiso en lugar de utilizarlo.

Un impuesto al carbono no separa por sí solo el costo de mitigación de la localización. Los países pagan sus propios impuestos al carbono. Aun cuando también retengan las rentas, estos impuestos pueden todavía perjudicar la economía. Por tanto, un impuesto uniforme y global al carbono tendría que complementarse con un mecanismo de participación de la carga que agrupe los ingresos y transfiera dinero de los países ricos a los pobres, de acuerdo con algún principio justo.

“Combatir el cambio climático cambiará, por supuesto, el patrón de crecimiento. Puede reducirlo en algunos lugares, pero expandirlo en otros. Por ejemplo, si se le paga a la gente por mantener los bosques, esos pagos pueden utilizarse para propósitos productivos”.

- Lord John Browne

El mundo no está preparado aún para adoptar ninguna de estas soluciones. Largos años de diseño, negociación e implementación nos esperan. ¿Qué deben hacer entre tanto los gobiernos?

La Comisión recomienda los siguientes nueve pasos. Si se dan en conjunto recortarán las emisiones, impidiendo algunos de los peores peligros del calentamiento global, revelarán más sobre el costo de recortar las emisiones y estimularán nuevas tecnologías que reduzcan esos costos. Estos pasos son también justos.

1. Las economías avanzadas deberían reducir las emisiones primero y hacerlo en forma agresiva. Esto desacelerará la acumulación de carbono en la atmósfera y revelará mucho también sobre cuánto cuesta verdaderamente reducir las emisiones de carbono.
2. Deben pagarse subsidios más generosos a las tecnologías eficientes en energía y a las de reducción de carbono, lo que reducirá el costo de la mitigación.
3. Las economías avanzadas deberían esforzarse por darle un gran valor al carbono.
4. La tarea de monitorear las reducciones de carbono y otras medidas de mitigación deben asignarse a una entidad internacional, que debería iniciar su labor lo más pronto posible.
5. Los países en desarrollo, al tiempo que combaten la fijación de objetivos a largo plazo, deberían ofrecer reducir el carbono en casa si otros países están dispuestos a pagar por ello. Dicha colaboración tiene lugar a través de las provisiones del Clean Development Mechanism (Mecanismo Limpio de Desarrollo) en el Protocolo de Kyoto. Los países ricos pueden cumplir sus compromisos del proto-

colo pagando las reducciones de carbono de los países pobres.

6. Los países en desarrollo deberían prometer eliminar los subsidios a los combustibles, en un intervalo decente. Estos subsidios estimulan la contaminación y tienen mucho peso en los presupuestos oficiales.
7. Todos los países deben aceptar los criterios duales de eficiencia y justicia en la mitigación del carbono. En particular, los países ricos, en o cerca de los niveles de altos ingresos, deberían aceptar que cada uno de ellos tenga las mismas titulaciones de emisiones por cabeza que los demás países.
8. Los países en desarrollo deben educar a sus ciudadanos sobre el calentamiento global. La conciencia ya está creciendo, ocasionando cambios en valores y comportamiento.
9. Las negociaciones internacionales deberían concentrarse en acordar reducciones de carbono para las economías más avanzadas, que deben lograrse en el término de 10 a 15 años. Estos esfuerzos de mitigación deben diseñarse de modo que revelen los costos verdaderos de la mitigación.

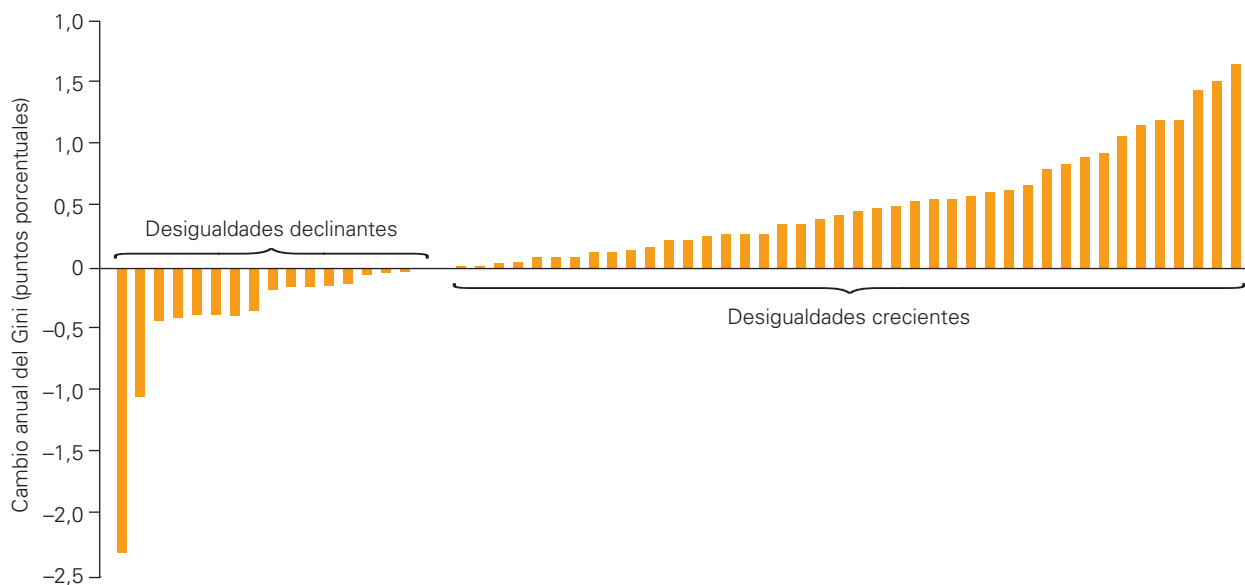
No sabemos cuánto crecimiento tendrán que sacrificar los países para reducir el carbono dentro de 25 años. Si esos costos son altos, habrá elecciones muy difíciles que hacer. Entre tanto, deberíamos intentar reducir esos costos, distribuir los recortes eficientemente y los costos en forma justa.

Desigualdad creciente de ingresos y proteccionismo

La desigualdad de ingresos está creciendo en un número sorprendente de países en el mundo (*ver gráfico 10*). Esta tendencia es un fenómeno complejo con múltiples causas: cambio tecnológico, cambios en los precios relativos y globalización. Gran parte de ella, sin embargo, se atribuye a la globalización.

El resultado es un escepticismo creciente sobre los beneficios de la globalización, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. La Pew Survey of Global Attitudes (Encuesta Pew de Actitudes Globales) de octubre de 2007 es tan reveladora como preocupante, e indica claramente que

Gráfico 10 Cambio anual del Gini



Fuente: Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2008*.

Nota: El período de tiempo varía dependiendo de la disponibilidad de los datos. Usualmente es desde fines de los años ochenta y principios de los noventa hasta fines de los noventa y principios de la década de 2000.

el entusiasmo por la mayor apertura de la economía mundial está decayendo en muchas economías avanzadas y también en algunos países en desarrollo. Sólo los países de Asia oriental van contra esta tendencia.

En términos políticos, estas actitudes pueden traducirse fácilmente a un sentimiento proteccionista. Por ejemplo, la administración de Estados Unidos está encontrando difícil persuadir al Congreso de tramitar acuerdos de comercio bilaterales con aliados como Colombia y Corea. La Organización Mundial de Comercio, descrita como la “póliza de seguros contra el proteccionismo” del mundo por su director general Pascal Lamy, está luchando así mismo para progresar con la ronda Doha de conversaciones sobre comercio mundial, que se iniciaron en Qatar en 2001 y se programaron originalmente para terminar a finales de 2004. Los economistas discrepan sobre la significación del acuerdo global bajo negociación, pero el progreso en la ronda Doha ha asumido una gran importancia simbólica como examen del compromiso del mundo con un sistema comercial multilateral flexible ante un retroceso proteccionista potencial.

“La dirigencia de la economía mundial es causa de preocupación. Un sistema incapaz de generar consenso en la ronda comercial Doha probablemente tampoco logrará consenso sobre otros temas mundiales críticos tales como el calentamiento global, o el aumento de fuerzas proteccionistas en los países industrializados”.

- Montek Singh Ahluwalia

Este giro preocupante en el sentimiento, nos parece, es resultado principalmente de dos tendencias, que los autores de políticas de la mayoría de los países han hecho muy poco para mejorar. Una es el rápido movimiento de la actividad económica de una localización a otra. La segunda es el impacto de las tecnologías de ahorro de mano de obra, particularmente en la esfera del procesamiento de la información. Ambas tendencias contribuyen al crecimiento económico. Pero ambas plantean también

amenaza para el trabajo de algunas personas y para la seguridad laboral.

En un sentido importante la economía mundial es un bien público, cuya provisión requiere la acción coordinada de todos los países. Con suficiente esfuerzo de todos los gobiernos y organizaciones internacionales, los beneficios de la economía mundial podrían distribuirse ampliamente entre las naciones y al interior de ellas. Las ganancias netas en bienestar de la apertura proporcionan amplios recursos para compensar a las víctimas y los descontentos de la globalización, si los gobiernos tuvieran la voluntad política de manejar el problema. En el momento la retórica es coherente con esta prioridad, pero las acciones no lo son.

En los países en desarrollo, como ya se anotó, es bastante probable que las políticas diseñadas para impedir la entrada y salida tengan éxito desacelerando la productividad y el crecimiento. Lo mismo es válido en gran parte en la economía mundial. Proteger a las empresas y los puestos de trabajo de la competencia desacelerará el progreso económico. Un mejor enfoque es proteger a las personas y a los ingresos, proporcionando apoyo a los trabajadores entre los contratos de trabajo y preservando su acceso a los servicios esenciales durante estas transiciones.

Para apuntalar el apoyo por una economía global abierta, los gobiernos tendrán que cambiar sus políticas internas. Por ejemplo, la economía de EE. UU. ofrece relativamente bajos niveles de seguridad social según los estándares europeos. El sistema tributario se ha hecho menos progresivo a través del tiempo. Ciertas funciones sociales se han retornado al gobierno local y a organizaciones no lucrativas. Algunos argumentan que esto proporciona un mejor balance entre la seguridad y la protección social, por un lado, y la flexibilidad y eficiencia por el otro.

Otras personas, como se esperaría, adoptan una posición opuesta. Sólo deseamos dejar claro que el balance que un país logre entre flexibilidad y seguridad, eficiencia y bienestar, no es intemporal o independiente de las circunstancias. Si las convulsiones económicas son más frecuentes o severas, podría requerirse una nueva dispensación. Parecería bas-

tante natural pensar que las redes y los sistemas de seguridad social de un país necesitan adaptarse y probablemente también el sistema tributario. El enfoque alternativo es peor en forma distinta. Es preservar los sistemas internos en gelatina de caldo y en cambio evitar por temor la economía global.

Tal actitud defensiva es perjudicial y contraproducente. Les hace daño a los socios comerciales de un país en el corto plazo y al país mismo en el largo plazo. Pero la tarea de defender una economía abierta global sería más fácil si cesáramos de hablar acerca de ella como una elección obvia y empezáramos a admitir que se trata de un trabajo difícil y retador. No es fácil adaptar las políticas internas y coordinar las respuestas internacionales con un terreno global en constante desplazamiento. También beneficiaría a la causa si se reconociera desde el principio que los beneficios y costos caen en forma asimétrica en los países y en grupos de personas dentro de ellos.

El ascenso de China e India y la caída de los precios de los productos manufacturados

No debe tomar mucho tiempo escuchar las preocupaciones de los países en desarrollo más pobres para descubrir que una de las mayores es la de cómo encontrar espacio en la economía mundial al lado de China e India. Los países en desarrollo (sin riqueza de recursos) usualmente se abren camino a la fuerza en los mercados mundiales comerciando con base en su abundancia relativa de mano de obra. ¿Pero qué valor tiene la mano de obra abundante en un mundo donde China, y posiblemente India, tienen una ventaja aparentemente abrumadora en la producción intensiva en mano de obra?

¿Continuará siendo una opción atractiva en el futuro la estrategia de crecimiento que funcionó bien en los últimos 50 años? Existe evidencia de un problema potencial. Al vencerse el Multifiber Agreement a finales de 2005, la industria textilera, liberada de las cuotas nacionales, se expandió en unos países y se contrajo en otros, lo que tuvo consecuencias perjudiciales en el corto plazo en África

y partes de América Latina, mientras a Bangladesh, Camboya, India, Vietnam y por supuesto China, les fue bien.

Ningún país se mantendrá hipercompetitivo en industrias intensivas en mano de obra indefinidamente. En algún momento, la mano de obra excedente de un país será absorbida y aumentarán los salarios. Pero con el 55% de la población de China viviendo todavía en zonas rurales y el 72% de la de India igual, la espera podría ser bien larga.

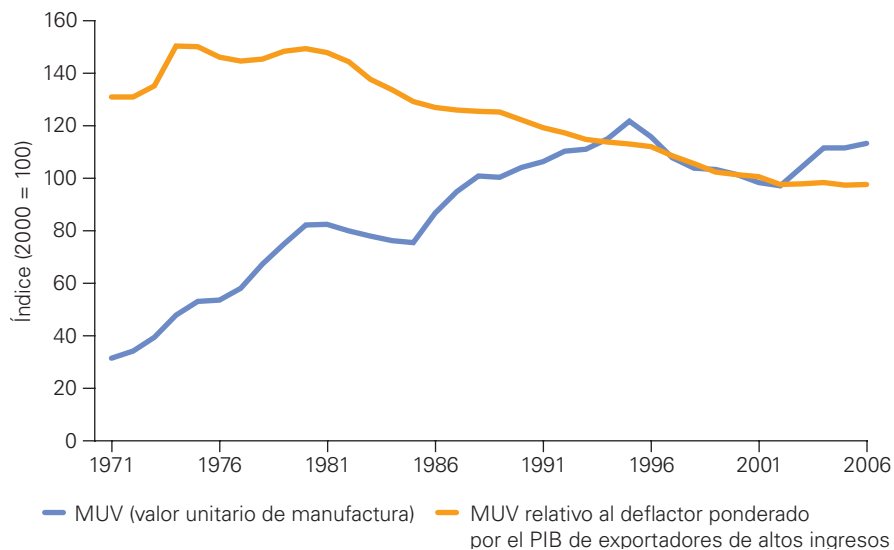
La eficiencia y escala de la producción china han empujado hacia abajo el precio de muchos productos manufacturados, relativos a otros bienes y servicios en la economía mundial (*ver* gráfico 11). (Hay excepciones. El precio relativo de los servicios de tecnologías de información ha caído probablemente aún más rápido).

Esta declinación en los precios de los productos manufacturados no significa que sean imposibles las estrategias de crecimiento intensivas en mano de obra. Implica, sin embargo, que son más difíciles de iniciar y menos efectivas para elevar los ingresos de lo que fueron en el pasado, lo cual es desalentador para los países, muchos de ellos en el África subsahariana, esperando seguir las huellas de los “tigres asiáticos” y otros.

Paul Collier, de Oxford University, ha argumentado que Europa debería otorgar preferencias comerciales a los países africanos, lo que les ayudaría a competir a pesar de los bajos precios mundiales. Se han dado ya pasos para implementar esta recomendación y la ventaja de este enfoque es la de ser temporal y oportuno. De tener éxito, no resulta muy costoso para los países que otorgan las preferencias, y si no tiene éxito, los costos son esencialmente cero. Estos privilegios, si funcionan, pueden entonces extenderse a una cantidad mayor de países pobres que se encuentren en las primeras etapas de la diversificación de las exportaciones y del crecimiento.

Implementar preferencias comerciales requerirá “reglas de origen” más flexibles; estas reglas son las que determinan sutilezas tales como si una camisa africana hecha con hilo de China se cataloga como africana o china. Estas reglas con mucha frecuencia plantean demandas tan irrealistas a los países en

Gráfico 11 Declinación impulsada por China de los precios de productos manufacturados



Fuente: Development Economics Prospects Group. Banco Mundial.

desarrollo que no pueden beneficiarse con las preferencias que se les otorgan.

Se debe decir también que las cadenas globales de suministro que atraviesan países como China e India, representan una oportunidad significativa y no sólo una amenaza. China importa volúmenes crecientes de bienes de otras partes de Asia, bienes que atienden su creciente mercado interno o alimentan las cadenas de suministro de las que forma parte. Hay evidencia creciente de que esta demanda nueva y cada vez mayor puede extenderse y se extenderá a otras partes del mundo.

El problema de la “adición”

El ascenso de China e India ha revivido una vieja preocupación sobre el crecimiento dirigido por las exportaciones: la estrategia puede funcionar para un país, pero, ¿puede funcionar para muchos? Si varias economías tratan todas de expandir sus exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra, ¿quién hará las importaciones?

La cuestión ya ha surgido anteriormente, inducida por el ascenso de los cuatro “tigres asiáticos”

–Corea (Taiwán), China, Hong Kong (China) y Singapur– y los esfuerzos de una mayor variedad de países para emular su éxito. Fue investigada por William Cline del Center for Global Development en una influyente serie de estudios en los años ochenta. Él ha revisado recientemente las conclusiones de su documento inicial y su posterior libro a la luz de 25 años más de evidencia.³⁸

La situación se conoce como el problema de la “adición” o la “falacia de composición”: lo que es válido para un país individual puede no serlo para el agregado. El crecimiento dirigido por las exportaciones puede no acumularse por al menos dos razones. Una es que el exceso de productos manufacturados deprime los precios, reduciendo los rendimientos privados y sociales de la inversión en manufacturas. La segunda es que el flujo de exportaciones puede provocar una respuesta proteccionista en los mercados de importación (principalmente las economías avanzadas) reduciendo nuevamente los rendimientos de la inversión en estas industrias.

38 “Exports of Manufactures and Economic Growth: The Fallacy of Composition Revisited”. Documento preparado para el Banco Mundial. 2006.

Desde el estudio inicial de Cline los cuatro “tigres” originales han salido en gran parte de la mayoría de las industrias intensivas en mano de obra. Esto fue bastante natural, resultado de haberse hecho más ricos los “tigres” y su mano de obra más costosa. Fue un ejemplo de la evolución estructural que soporta el crecimiento.

Al haber abandonado estas industrias, China entró con vigor. Su tamaño y su crecimiento parecen haber presionado hacia abajo el precio relativo de los productos manufacturados, pero hay evidencia también de que los crecientes ingresos empiezan a alejar a la economía china de las industrias intensivas en mano de obra. Algunas de estas industrias se están moviendo hacia otros países que se encuentran en las primeras etapas del proceso de crecimiento. China ha surgido también como mercado importante para los bienes de capital y bienes intermedios vendidos por las economías avanzadas, especialmente Japón y los cuatro “tigres” que desplazó.

Aunque el patrón evolutivo del comercio es de una complejidad fascinante, existe poca evidencia de que el punto de entrada disponible para los “tigres” y luego para China se haya bloqueado para otros países de arribo posterior. El precio relativo de los productos manufacturados ha caído, reduciendo los rendimientos de la inversión en el sector.

Pero en los países pobres, donde la mano de obra es barata, esos rendimientos todavía sobrepasan el costo del capital y, hasta el momento, los mercados de las economías avanzadas han permanecido abiertos también. Sin embargo, como ya se anotó, hay signos de un sentimiento proteccionista creciente en varios países. Puede ser que todavía no hayamos oído la última palabra sobre esto.

Así como algunos países entran en la manufactura intensiva en mano de obra, otros terminan con ella. No existe garantía de que la tasa de salida compense la tasa de entrada. Pero este proceso dinámico de ascensión y sucesión ciertamente ayuda. Cline anota que los nuevos entrantes potenciales que esperan no son tan grandes relativos a la demanda global. En adición, China está evolucionando con tanta rapidez que puede abandonar algunas industrias más pronto que tarde. Estos dos hechos combinados reaseguran a Cline que no es probable que

la ruta intensiva en mano de obra sea cortada en el futuro cercano.

Sin embargo, Cline está preocupado por un tema diferente, el problema de los “desequilibrios globales”. Desde finales de los años noventa muchas economías en rápido crecimiento han ejecutado superávit comerciales, que no han sido grandes, pero han sido muchos. Varias economías en desarrollo, inclusive China, han atraído también grandes flujos de entrada de capital privado. Esta combinación de excedentes comerciales y flujos de capital privado ha ejercido presión hacia arriba sobre la tasa de cambio, que a su vez ha amenazado la competitividad de las exportaciones. Para detener esta amenaza, los bancos centrales compraron grandes cantidades de dólares que agregaron a sus reservas de cambio extranjero.

El efecto neto fue un flujo de capital hacia Estados Unidos, que financió el déficit comercial de ese país, permitiéndole vivir más allá de sus medios. Este gasto estadounidense ha mantenido latiendo a la economía mundial, pero es improbable que sea sostenible. De hecho, en el momento de este informe, está en camino alguna clase de reequilibrio.

El crecimiento económico requiere tanto una fuente de demanda como de oferta. En los últimos 10 años Estados Unidos ha provisto una demanda mayor de la que le corresponde. Si esa configuración es insostenible, y probablemente lo es, entonces de hecho, el crecimiento puede desacelerarse al irse desarrollando. Pero pueden surgir otras fuentes de demanda para recuperar la poca actividad. El desafío es emparejar la declinación del déficit de Estados Unidos con una reducción del exceso de ahorro en los países en desarrollo. Se requiere coordinación de modo que haya acuerdo sobre el objetivo y concuerden los horizontes de tiempo.

Varios países cuentan ya con la masa económica para hacer una contribución notable a la demanda global y otros se les unirán si tienen éxito en acelerar el crecimiento. Así, es bastante posible que el comercio y los flujos de capital se integren en un patrón más sostenible, que sin embargo mantenga las tasas de crecimiento experimentadas en la década anterior.

Los precios en alza de alimentos y combustibles

Alimentos

Reversando décadas de bajos precios, los últimos dos años han sido de abruptos aumentos, en gran parte no anticipados, en el costo de los alimentos. Dado que los pobres dedican entre la mitad y las tres cuartas partes de su ingreso a su propia alimentación y la de sus familias, el pronunciado aumento en el precio del arroz, los granos y los aceites comestibles es equivalente a una gran reducción de su ingreso. Mientras a largo plazo los mayores precios de los alimentos son una oportunidad para quienes viven y trabajan en zonas rurales, en el corto plazo crean una crisis de serias proporciones para los pobres urbanos y rurales, en especial los niños. El Banco Mundial estima que unos 100 millones de personas pueden haber sido empujadas a la pobreza a causa de los altos precios de los dos últimos años. Países africanos y otros países de bajos ingresos son particularmente vulnerables. Pero aun países de medianos ingresos están en riesgo si carecen de redes de seguridad social bien desarrolladas.

¿Qué hay detrás de estos profundos aumentos de precio? Existen muchas causas potenciales cuya importancia relativa no está clara aún. Los factores que contribuyen incluyen la mayor demanda, los cambios en las dietas, las sequías, posiblemente la especulación financiera, los mayores costos de insumos agrícolas clave, como fertilizantes y políticas que alientan el uso de tierras y productos agrícolas para biocombustibles. Aunque no hay consenso todavía sobre la importancia relativa de estos factores, muchos creen que deben revisarse las políticas que favorecen los biocombustibles sobre la alimentación y si es necesario revertirlas.

Otros factores a largo plazo pueden estar incidiendo. Algunos han sugerido que los bajos precios agrícolas que predominaron hasta hace poco alimentaron un falso sentido de seguridad en los gobiernos, que les condujo a desatender las inversiones en infraestructura rural, investigación y desarrollo, almacenaje y programas de seguridad alimenticia que antes eran prioritarios para el gobierno. Para-

lamente, las políticas agrícolas de muchos países estimularon a los bienes no alimenticios sobre los alimentos.

Cualquiera que sea la causa, los altos precios exigen una respuesta. Las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras agencias multilaterales han movilizadoforzos para atender la crisis inmediata proporcionando ayuda financiera y alimenticia. El desafío es enorme porque el problema es mundial. Es distinto a episodios anteriores de hambruna y desnutrición, que tuvieron causas locales, como sequías o conflictos.

“No hay estrategia de desarrollo eficaz que no atienda primero el tema del hambre. Pero hay una distinción entre la seguridad alimenticia y la autosuficiencia alimenticia. Las economías exitosas se han esforzado por un crecimiento que proporcione a los segmentos más amplios de la población suficiente poder de compra para adquirir una nutrición adecuada. Sin ésta, no podemos esperar madres saludables, estudiantes eficaces o trabajadores productivos”.

- Danny Leipziger

Mientras esta respuesta multilateral inicial es estimulante, la crisis ha destacado una carencia preocupante de coordinación económica entre los países, tema sobre el cual se volverá más adelante en este informe. Por ejemplo, muchos países importantes productores de alimentos han reaccionado a la crisis restringiendo las exportaciones para contener los precios internos. Aunque completamente comprensibles como medidas de emergencia, éstas agravan la escasez de suministros en el resto de la economía mundial, aumentando aún más los precios. Como resultado, los mercados globales de alimentos se están balcanizando y, a largo plazo, esto alienta a los países a ser autosuficientes en alimentos, aun si ésta no es su ventaja comparativa. Hasta el momento, hay poca conciencia de estos riesgos a largo plazo y no hay un mecanismo global adecuado para manejarlos.

Los altos precios tientan también a los gobiernos a introducir controles de precios. Estas medidas son también comprensibles y quizás aun se justifiquen en una emergencia. Pero aunque los gobiernos deseen proteger a los consumidores, tienen que reconocer también que tal interferencia en el mecanismo de los precios es contraproducente a largo plazo.

Los precios más altos son una señal importante para los productores de alimentos, y los estimulan a expandir su oferta. Pero no todos los agricultores podrán responder vigorosamente. Grandes números de pequeños agricultores carecen de la tecnología y los insumos necesarios para elevar su productividad a su potencial completo. Por eso, una respuesta efectiva de la oferta requiere una inversión pública sostenida en los aspectos críticos de la infraestructura rural, un esfuerzo más fuerte de investigación financiada oficialmente y una expansión del crédito a agricultores no atendidos lo suficiente. Por tanto un mayor esfuerzo sostenido para aumentar la producción de alimentos debe formar una parte más importante de la estrategia de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo de la que ha sido hasta ahora.

Si los agricultores producen eventualmente una cosecha mucho mayor, los altos precios de los alimentos empezarán a bajar. Pero asumir que se trata de un evento de una vez probablemente no sea buena idea. Es probable que el sistema mundial sea vulnerable a tales convulsiones en forma permanente y sería por ello más sensato instalar sistemas para responder. Los países necesitan con urgencia redes efectivas de seguridad social que distribuyan dinero a los pobres o les ofrezcan empleo en programas de obras públicas. Deben acumularse reservas e inventarios para aliviar la escasez temporal, en especial porque no pueden descartarse prohibiciones a las exportaciones. Es más eficiente formar estos inventarios de seguridad multinacionalmente con certidumbre adecuada de acceso y disponibilidad.

Combustibles

Los artículos de primera necesidad no son los únicos bienes básicos que han subido de precio abruptamente en los años recientes. Los precios del petróleo

crudo han aumentado de menos de US\$25 el barril hace seis años a más de US\$110 en mayo de 2008. Muchos gobiernos son comprensiblemente reacios a permitir que estos precios se trasladen directamente a los consumidores. Pero a menos que los compradores hagan frente a los mayores precios no tendrán incentivos para economizar en combustible o cambiarse a producción menos intensiva en energía. Los subsidios de energía costosos sólo harán que las sociedades sean más dependientes del petróleo y dejen a los gobiernos con menos dinero para ayudar a los pobres.

“El crecimiento rápido sigue siendo posible y necesario para los miles de millones de personas del mundo en desarrollo... si puede hacerse incluyente y si puede adaptarse a las nuevas restricciones de recursos naturales y climáticas que deben tomarse seriamente”.

- Kemal Dervis

Permanece una gran pregunta. ¿Marcan estos mayores precios el inicio de un período en el que los recursos naturales, ampliamente definidos, imponen nuevos límites al crecimiento mundial? Es posible. El crecimiento, tanto el mundial como el de los países en desarrollo, puede ser algo más lento que el paso establecido en el pasado reciente. Pero no es posible saber por anticipado qué tan apretados podrán ser los nuevos límites.

Vale la pena anotar que el conocimiento y el ingenio, no los minerales ni el petróleo, representan gran parte del valor que ha sido agregado a la economía global en los años recientes, especialmente en las principales economías. Si se mantiene este patrón en el futuro, la cantidad de recursos naturales requeridos para producir un dólar de PIB continuará disminuyendo.

Existen optimistas y pesimistas sobre esto. Pero es claro que nuestro futuro colectivo dependerá de nuestra capacidad de crear tanto valor como sea posible con la base de recursos naturales que tenemos.

Demografía, envejecimiento y migración

La población mundial está envejeciendo, lo que es una conclusión que surge claramente de la evidencia y las proyecciones que revisamos con ayuda de algunos demógrafos distinguidos. Este envejecimiento tiene dos causas principales: una caída en la fecundidad y un gran aumento en la longevidad. Los infantes están entrando en la población mundial a una tasa menor y los ancianos están saliendo de ella más tarde. Claro que hay países y regiones que no reflejan este patrón, en especial países pobres donde las tasas de fecundidad permanecen altas y las enfermedades como el VIH/SIDA han reducido sustancialmente la longevidad.

No obstante, el patrón general es claro. La cuestión es si este envejecimiento causará un impacto mayor en el crecimiento mundial y en variables relacionadas como el ahorro y la inversión. Estos son temas complejos y este no es el sitio para entrar en detalles. Nos limitaremos a las conclusiones principales y remitimos al lector interesado a los estudios más detallados.

Las sociedades en envejecimiento representan alrededor del 70% del PIB mundial, lo bastante grande para ser significativo. Conforme envejecen sus poblaciones, ¿debe desacelerarse su crecimiento económico? De acuerdo con la aritmética sencilla, si el número de adultos en edad laboral se estanca o reduce y el número de retirados aumenta, ello con seguridad debe exprimir el ingreso per cápita, pues hay menos personas que ganen el ingreso, pero no menos entre quienes dividirlo.

Pero esta proyección sombría asume que la definición de “edad laboral” seguirá igual a como es hoy, lo que es improbable que sea así. En muchos países y regiones (inclusive la mayor parte de Europa, América del Norte, Japón y China), el envejecimiento de la población amenaza la solvencia de los acuerdos de pensión del país y, como resultado, se necesitan reformas para extender la vida laboral en estos países, o dar a las personas un conjunto distinto de alternativas con respecto al retiro, el ingreso y el consumo, antes y después del retiro. Las edades de retiro fijadas actuales no pueden mantenerse.

Así las reformas requeridas para restaurar la viabilidad fiscal de muchos sistemas nacionales de pensión cambiarán también la duración y el patrón de la vida laboral. Si estas reformas se emprenden en forma gradual, como lo esperamos, entonces la investigación sugiere que no hay razón apremiante para esperar una desaceleración importante en el crecimiento global.

Varios países se están alejando de un sistema de pensión de pagar los gastos según vayan surgiendo, en los que se grava a la generación laboral de hoy para pagar a los retirados de hoy y están optando, en cambio, por sistemas completamente financiados, en los que la generación laboral de hoy acumula activos financieros que le darán derecho a reclamar sobre el producto futuro.

Cuando los países pasan de un sistema a otro, su tasa de ahorro puede aumentar temporalmente, acumulando “ahorro glotón” en la economía mundial. Ese alejamiento del consumo podría afectar de manera adversa al crecimiento durante un tiempo.

El envejecimiento es un problema para los países ricos pero incluye también a China. Muchos de los países menos desarrollados del mundo tienen el problema opuesto. Su población es joven y en los países arrasados por enfermedades como el VIH/SIDA, el “efecto anti-envejecimiento” es dramático.

“Al hablar sobre el progreso humano hay mucho que celebrar, pero también hay mucho que deplorar, pues casi la mitad de los habitantes del mundo viven todavía en la pobreza. Nos hemos concentrado en el crecimiento económico porque sin él la polarización entre los ricos y pobres de nuestro mundo continuaría ampliándose y seguiría siendo causa de conflicto e inestabilidad”.

- Ernesto Zedillo

Como resultado, algunos países tienen millones de jóvenes abandonando el colegio y entrando al mercado laboral que no los puede absorber. Además, como nuevos ingresados a la fuerza laboral, los jóvenes con mucha frecuencia se encuentran en

desventaja en relación con trabajadores con mayor experiencia. El resultado es un problema preocupante de desempleo de jóvenes. Es una situación difícil que sobrepasa la economía, planteando un desafío moral y un riesgo de seguridad, y está muy generalizado.

En algunas zonas, aun tasas muy altas de crecimiento no serán lo bastante rápidas para absorber la oferta laboral prevista. Las cifras son sorprendentes (*ver* gráfico 12). Se proyecta que de aquí a 2050 en el mundo habrá 3.000 millones más de habitantes, de los cuales sólo 100 millones estarán en los países ricos, 1.000 millones en los países de rápido desarrollo como China e India y el resto, es decir los dos tercios del aumento de la población mundial, estará en países que no cuentan aún con una ruta sólida de crecimiento. Así, la oferta laboral no está donde se están creando los puestos de trabajo.

Este problema demográfico no lo pueden resolver los países individualmente y la solución tendrá que atravesar las fronteras nacionales. Para muchos países, nos parece claro a nosotros, la única solución potencial es la migración con propósitos laborales. Los trabajadores tendrán que mudarse de países donde el trabajo es abundante a los países donde es escaso. La migración por razones de trabajo nece-

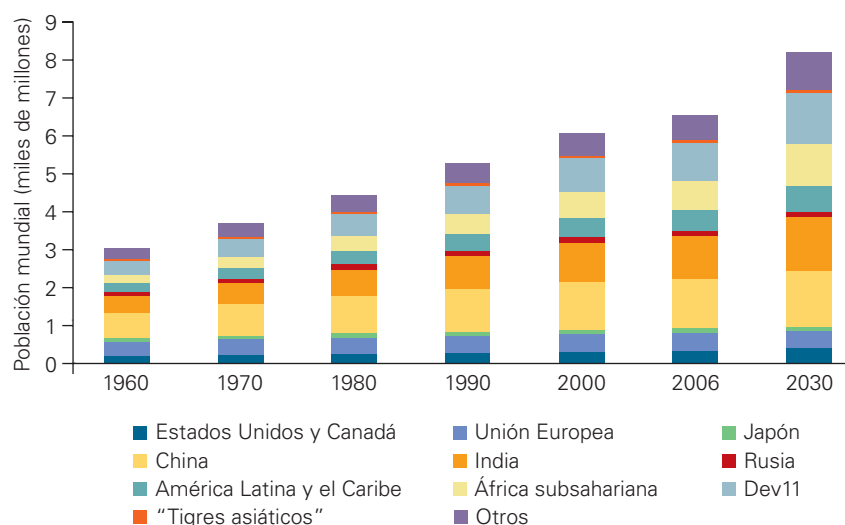
sita supervisión internacional para impedir abusos en el tratamiento de los trabajadores móviles.

La migración a través de las fronteras es una espada de doble filo para los países en desarrollo. Para aquellos con exceso de oferta laboral, es una oportunidad. El dinero que los inmigrantes remesan a sus familias y hogares ya sobrepasa por mucho toda la ayuda oficial. Por otra parte, muchos países sufren de emigración de personas altamente educadas cuyo servicio en el gobierno, los negocios y los sectores profesionales beneficiarían al país de origen.

El problema se multiplica si los emigrantes fueron educados con fondos públicos. El emigrante disfruta el rendimiento privado de su educación, aunque su país de origen pierda los rendimientos sociales. Existen técnicas para tratar esta divergencia potencial. Un ejemplo sería ofrecer préstamos a los estudiantes para su educación y luego recortar la cantidad del pago por cada año que trabajen en su país de origen.

Los países pueden también hacer mucho para traer de regreso a sus ciudadanos altamente educados y experimentados. Las economías de rápido crecimiento, donde las oportunidades abundan, pueden atraer una migración de vuelta sustancial.

Gráfico 12 Crecimiento de la población: 1960-2006 y proyección para 2030



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007; proyección para 2030 de Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: OCDE.

Y estos emigrantes de regreso calificados pueden, a su vez, hacer una contribución sustancial al crecimiento de su país. El regreso a casa y la caza de fortuna pueden formar un círculo virtuoso.

¿Y qué hay sobre la migración permanente de países pobres a ricos? La migración en gran escala del mundo en desarrollo al desarrollado aumentaría en forma sustancial los ingresos globales. Si los migrantes fueran más jóvenes en promedio que los ciudadanos de su país anfitrión, se desaceleraría también el envejecimiento de la población del país anfitrión. Aunque ambas declaraciones son ciertas, la complejidad política y social asociada con la migración permanente en gran escala hace que sea improbable que ocurra. No debería tenerse en cuenta como un motor importante del crecimiento incluyente a nivel global, o por lo menos no en el futuro próximo.

Desequilibrios globales y buen gobierno global

Las economías en desarrollo han llegado a ser una presencia intrusa en el mundo rico. En el pasado, sus triunfos e infortunios económicos fueron notados con aplauso o pesar. Pero sin importar cuán importantes fueron las economías en desarrollo local o regionalmente, no tuvieron grandes consecuencias macroeconómicas para la economía mundial. Eran las economías avanzadas las que representaban el grueso del producto, el ingreso y los activos mundiales. Y si es que alguien gobernaba la economía mundial, eran los autores de las políticas en las capitales del mundo rico.

Esta constelación de poderes está cambiando con rapidez. La característica delimitante de las próximas décadas probablemente estará en el mayor tamaño y el papel en expansión del mundo en desarrollo. El PIB de China en 2007 fue de alrededor de US\$3,2 billones (a tasas de cambio del mercado, sin ajuste por paridad de poder de compra) y crece a más de 10% anual. Es casi el 20% del tamaño de la economía de Estados Unidos, lo que significa que el crecimiento del 10% en China es equivalente a un crecimiento del 2% en Estados Unidos o Europa.

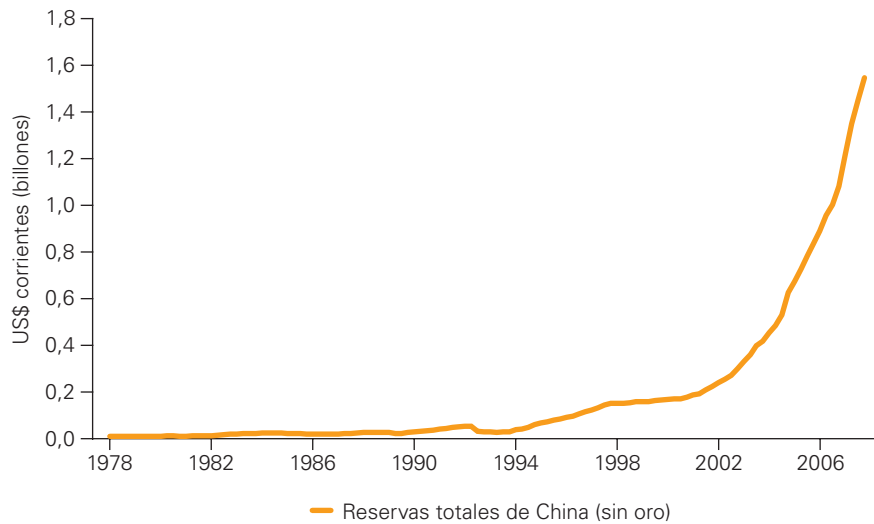
La economía de India se aproxima al billón de dólares y es probable que siga la ruta de China con un rezago de unos 12 a 15 años.

Para mediados de 2007, las reservas mantenidas por los bancos centrales eran de unos US\$4,5 billones. Las reservas de China solamente son de unos US\$1,6 billones y van en aumento, gracias a su creciente excedente comercial (10% a 12% del PIB en 2007) y a los fuertes flujos de capital privado que atrae (*ver* gráfico 13). Las posesiones de fondos de riqueza soberana, que son del orden de los US\$3 billones, están también creciendo debido a los altos precios del petróleo y a la disposición de los gobiernos de mantener una cartera más diversificada de activos extranjeros. Algunos se preocupan de que estos fondos, de propiedad de los gobiernos, tomen sus decisiones de inversión por razones políticas y no sólo comerciales, aunque no existe evidencia de que esto haya sucedido a ninguna escala. Pero va en interés de todos asegurarse de que no suceda, efectuando los acuerdos y arreglos institucionales formales correctos.

Gracias a la innovación financiera, las existencias de activos financieros han crecido tres veces más rápido que el PIB mundial desde 1980. Pero este ingenio también ha opacado varios mercados y los ha hecho más difíciles de regular, como lo ilustra la actual crisis de créditos (2007-08) en Estados Unidos y Europa. Estos problemas han dejado confundidas sobre sus funciones a las autoridades financieras y monetarias. Las responsabilidades del banco central se extienden ya más allá de la inflación a las crisis de crédito, la desaceleración del crecimiento, las burbujas de activos y, en algunos casos, las tasas de cambio. Ante flujos de capital internacional relativamente libres, no está claro si los bancos centrales tienen instrumentos suficientes para cumplir esos objetivos.

Desde el verano de 2007, los mercados de capitales han empezado a valorar los activos riesgosos menos generosamente. Pero la economía mundial está todavía desequilibrada. Las tasas de ahorro de Estados Unidos son bajas todavía, la acumulación de reservas de China no ha desacelerado y su excedente comercial, una vez modesto, está subiendo ahora rápidamente. Las monedas que siguen al

Gráfico 13 Reservas de China



Fuente: FMI, International Financial Statistics..

dólar (o al yuan) han acompañado en gran parte a la moneda estadounidense en su descenso, desafiando sus fundamentos subyacentes.

Para la mayoría de los observadores es claro que la economía mundial ha sobrepasado nuestra capacidad de manejarla, lo cual crea riesgos para los países en desarrollo en particular, porque son más vulnerables a imprevistos bloqueos de crédito y cambios repentinos en los impuestos o la oferta internacional. Donde pueden hacerlo así, los países están tomando medidas preventivas. Están amasando reservas sustanciales de cambio extranjero y limitando los flujos de capital en varias categorías que plantean riesgos potenciales a la estabilidad, el crecimiento y la competitividad. A raíz de la crisis de créditos hipotecarios de Estados Unidos, los países en desarrollo están nuevamente escépticos sobre la proposición de que los mercados de capital regulados ligeramente funcionan mejor.

De hecho, varios países en desarrollo tienen sus propias burbujas de activos potenciales de qué preocuparse. Se informa que el precio de los bienes raíces en Mumbai, por ejemplo, es tan alto o más que el de

Nueva York o Londres. Los precios de la vivienda en muchas partes del mundo se han desprendido de las rentas. Cuando revientan las burbujas de activos, tienen el potencial de producir frenazos rápidos en la economía no financiera también.

Cuando crece el número de países influyentes, es mucho más importante establecer un mecanismo para coordinar sus políticas. Estas economías, que ahora incluyen los países en desarrollo más grandes, comparten una responsabilidad conjunta por la estabilidad del sistema financiero mundial. Pero no hay institución internacional que les permita descargar apropiadamente su responsabilidad. El G8 los excluye por diseño y el Fondo Monetario Internacional ha intentado acomodarlos, pero sus reformas de “cuotas” han redistribuido el poder de voto sólo en forma marginal. Para muchos en Asia, el FMI continúa siendo una criatura de una edad de posguerra, dominada por las economías europeas y estadounidense, que ya ha pasado.

Una entidad internacional que le diera a las economías emergentes su participación merecida tendría dos tareas. Primero está el deber de moni-

torear y mantener supervisión, lo que el FMI llama “vigilancia”. El sistema internacional debe anticipar las tensiones, los desequilibrios y las fragilidades financieras. Esto le permitiría actuar a tiempo para reducir las probabilidades de ajustes abruptos. La segunda tarea es tener una respuesta rápida y coordinada para aquellas crisis que omitió anticipar, como subidas de precios de alimentos.

Se ha argumentado en este informe que la economía global hizo posible que 3.000 millones de

personas disfrutaran los frutos del crecimiento en el período de posguerra. También provee un trampolín para que 2.000 millones cumplan sus aspiraciones. Sin duda el mercado global plantea riesgos y la gente necesita protegerse de sus ásperas consecuencias y momentos revoltosos. Pero es cierto también que la apertura misma necesita protección. Una economía internacional en un mundo de naciones-Estado no tiene guardianes naturales, lo que es, quizás, el mayor riesgo de todos.



Apéndice estadístico

La economía mundial y los países en desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial

Este apéndice constituye una revisión gráfica de la evolución de la economía mundial en el período de posguerra y el papel creciente de los países en desarrollo. Presentamos las principales características de la evolución económica y social de los países en desarrollo y algunos rasgos del entorno económico global que influyen en las perspectivas económicas y los desafíos de estos países.

Al efectuar esta revisión nos hemos sorprendido por el grado al que importantes datos sobre los países en desarrollo están incompletos o son contradictorios. Por una parte, existen problemas básicos, como temas de compilación. Por ejemplo, ninguna fuente individual ofrece series de tiempo para las cuentas nacionales de todos los países que sean coherentes con las estadísticas de las cuentas nacionales: con mayor frecuencia las series están truncadas. Por otra parte, hay problemas más serios, como la falta de datos. Por ejemplo, los datos son incompletos sobre infraestructura y calidad educativa y, más generalmente, sobre la eficiencia del sector público. Parece importante que las entidades internacionales de desarrollo y las oficinas de estadísticas inviertan el tiempo y los recursos necesarios para atender este problema.

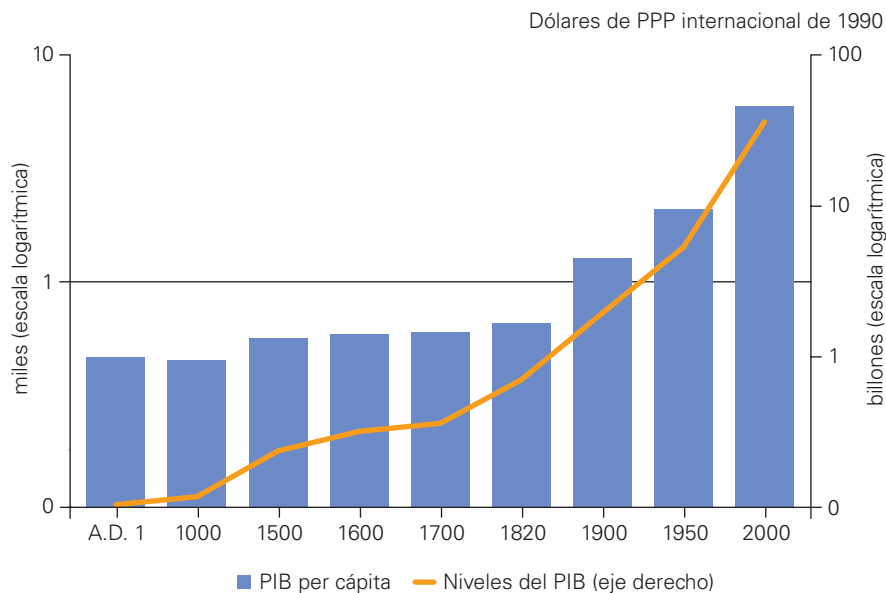
El apéndice consta de seis partes. La primera, revisa la evolución del PIB en países industrializados y en desarrollo. La segunda documenta las

tendencias de población, incluyendo proyecciones. La tercera trata sobre la pobreza en los países en desarrollo y algunas de sus características principales. La cuarta proporciona alguna información sobre la evolución de indicadores socioeconómicos; indicadores de educación y salud, en particular. La quinta revisa información seleccionada sobre infraestructura, un campo en el que los datos están sorprendentemente incompletos. La sexta revisa tendencias globales importantes.

1. EVOLUCIÓN DEL PIB GLOBAL Y EL PIB PER CÁPITA

1.1 Evolución del PIB global y per cápita en los últimos 2.000 años

Una escuela de pensamiento ha sostenido durante largo tiempo que el crecimiento económico moderno se inició con la “Revolución Industrial”. De hecho, empezó mucho antes, como resultado de la difusión de las universidades en los siglos XIV y XV y de una serie de innovaciones científicas y tecnológicas (por ejemplo, la imprenta, el progreso en la ingeniería naval, en los instrumentos de navegación y avances en el conocimiento meteorológico y astronómico). Estos desarrollos, junto con el retorno de algo de paz y seguridad en Europa occidental que facilitó el comercio, contribuyeron a la aceleración del crecimiento económico antes de ocurrir la Revolución Industrial. Después de varias decenas de miles de años de progreso económico bajo o insignificante, el crecimiento se aceleró en el siglo XIX y permaneció en niveles relativamente altos, lo que produjo aumentos grandes y persistentes en los ingresos per cápita, que se ilustran en el gráfico 1.1, el que muestra estimados del PIB mundial y los ingresos per cápita en los últimos 2.000 años.

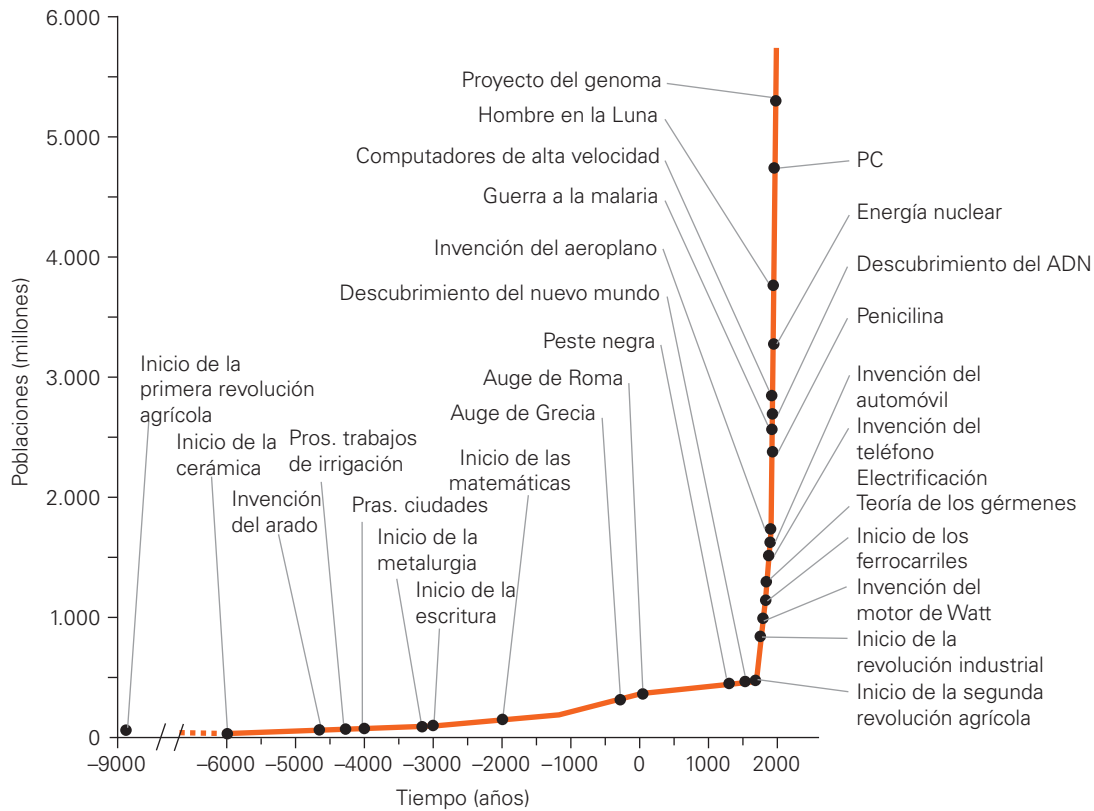


Fuente: Maddison, Angus. 2007. *Contours of the World Economy, 1–2030 AD*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Nota: PPP = paridad de poder de compra.

1.2 El crecimiento de la población mundial y algunos eventos mayores en la historia de la tecnología. De 9000 a.C. hasta el presente

El crecimiento en los ingresos fue acompañado de aumentos sin precedentes en la población y aumentos exponenciales en la tasa de descubrimientos científicos.

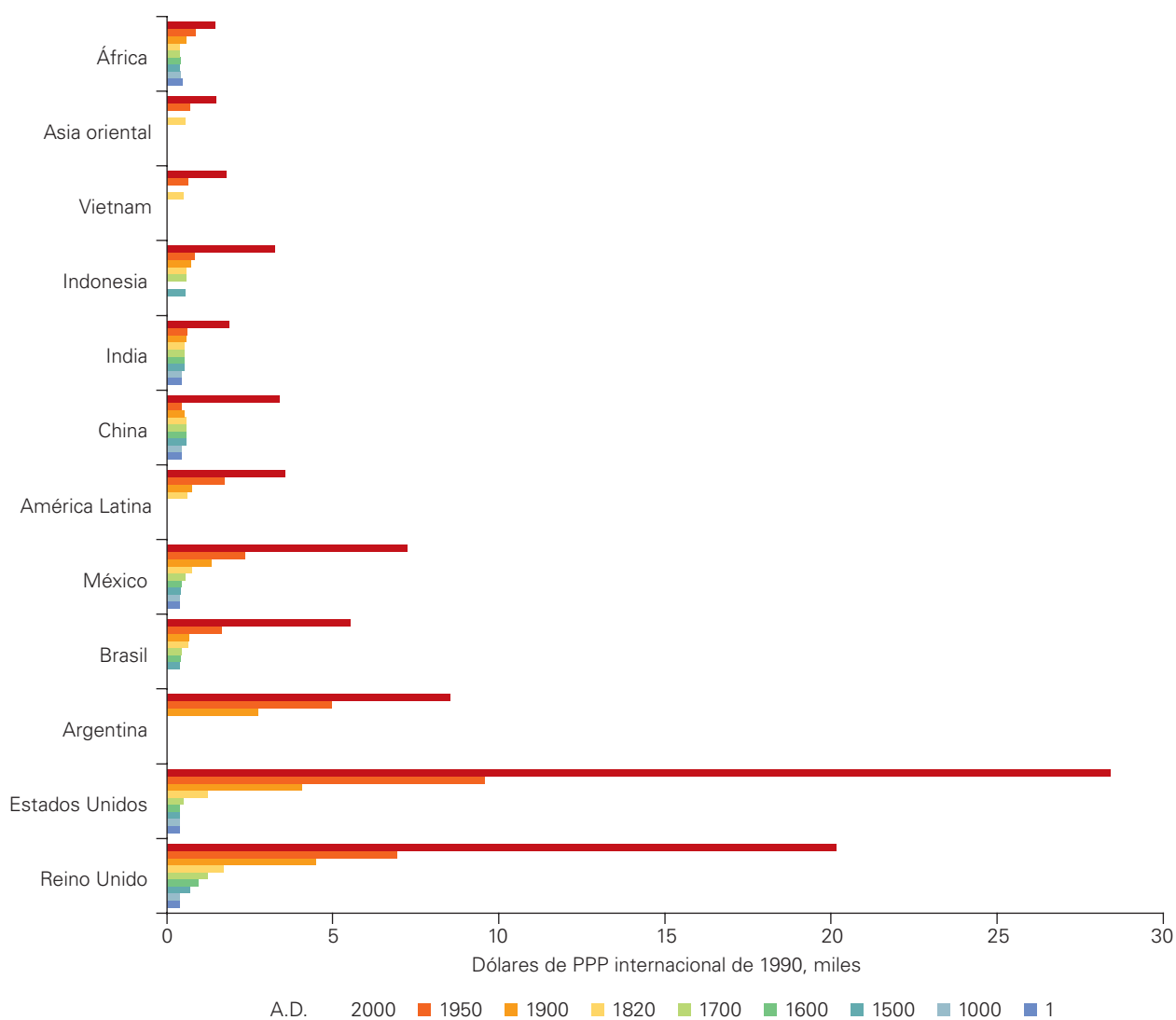


Fuente: Fogel, Robert. 1999. "Catching Up with the Economy". *American Economic Review* 89(1) (marzo): 1-21.

Nota: usualmente hay un retardo entre la invención de un proceso o máquina y su aplicación general a la producción. "Inicio" significa la primera etapa de este proceso de difusión.

1.3 Evolución a largo plazo del PIB per cápita para países y regiones en desarrollo seleccionados

Hasta la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico estuvo limitado a Europa y América del Norte. El ingreso per cápita se estancó en las demás partes, como se muestra en el gráfico 1.3, en el que el eje horizontal mide los ingresos per cápita para distintos grupos de países o regiones en los últimos 2.000 años.

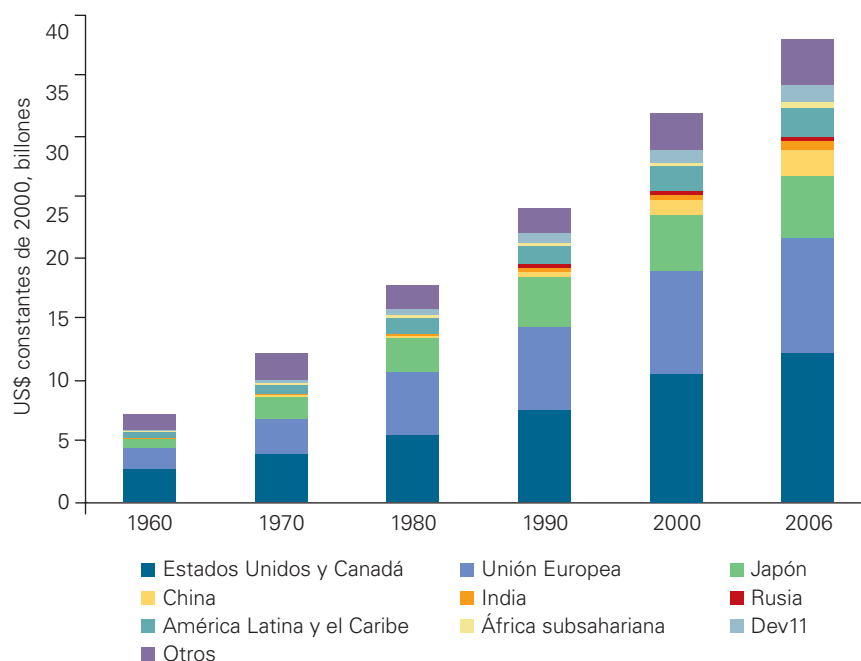


Fuente: Web site de Angus Maddison, www.ggd.net/Madison.

Nota: PPP = paridad de poder de compra.

1.4 PIB mundial desde 1960

Después de la Segunda Guerra Mundial algunos países en desarrollo empezaron a crecer a altas tasas y alcanzar a los países industrializados, contribuyendo así al crecimiento exponencial del PIB mundial. El gráfico 1.4 muestra cómo han contribuido los distintos países y regiones al PIB mundial desde 1960. Muestra que Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Japón, representan más de la mitad del PIB global, pero que esta proporción ha venido decayendo como resultado del crecimiento de China e India. Desde la Segunda Guerra Mundial Japón ha experimentado un alto crecimiento que es un híbrido de su terreno ganado y de la recuperación de la posguerra. Aunque Japón formó parte del mundo en desarrollo en los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta, es ahora una economía industrializada y su PIB está entre los mayores del mundo.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

Nota: En 2006, la Unión Europea constaba de 25 países. Los años de disponibilidad de los datos varían según el país; por ejemplo, el PIB alemán empieza en 1971. "Dev11" se refiere a los 11 países en desarrollo que están entre los 25 países en desarrollo más grandes del cuadro 1.1 y no se han capturado en las categorías de arriba. Dev11 comprende Argelia, Bangladesh, República Árabe de Egipto, Indonesia, República Islámica de Irán, Malasia, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Turquía. Las 10 principales economías en la categoría de "otros" por tamaño son República de Corea, Australia, Taiwán (China), Suiza, Hong Kong (China), Noruega, Singapur, Nueva Zelanda, Ucrania y Vietnam.

1.5 Crecimiento en los 25 países en desarrollo más grandes de hoy

Algunos de los países en desarrollo más grandes han puesto sus economías en la vía de alcanzar a los países industrializados; muchos otros no lo han hecho. Hay unos 150 países en desarrollo en el mundo. Los 10 mayores representan alrededor del 70% del PIB de los países en desarrollo y los 25 mayores alrededor del 90%. El desempeño en crecimiento de estos 25 países no ha sido parejo. Puesto que la tasa de crecimiento secular de los países industrializados es alrededor de 2% per cápita, los países en desarrollo deben crecer a tasas mucho mayores para alcanzarlos. Menos de la mitad ha podido lograr este desempeño como se indica en el cuadro 1.1. Desde 1960, sólo seis países han crecido a más del 3% en términos per cápita y 10 tuvieron tasas de crecimiento menores al 2%, implicando que han quedado muy por debajo de los ingresos de los países industrializados. Japón y República de Corea son dos grandes economías en la categoría de economías en desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial que, debido a su desempeño en crecimiento, han alcanzado los niveles de ingreso de los países industrializados y por ello no aparecen en este cuadro. Como se mencionó antes, el crecimiento de Japón es un híbrido de la recuperación de la guerra y el alcance a los industrializados.

	PIB* real 2006	Proporción del total**	Tasa de crecimiento del PIB***				Puesto en 1960	PIB real en 1960
			1980–2006		1960–2006			
			Real	Per cápita	Real	Per cápita		
China	2092	25,4	9,8	8,6	7,7	6,1	5	70
Brasil	765	9,3	2,2	0,5	4,4	2,3	2	105
India	703	8,5	6,0	4,1	4,9	2,8	4	77
México	666	8,1	2,6	0,9	4,3	2,0	3	94
Federación Rusa	373	4,5	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>	–	–	–	–
Argentina	340	4,1	1,8	0,5	2,5	1,1	1	108
Turquía	261	3,2	4,4	2,5	<i>4,3</i>	<i>2,2</i>	–	–
Indonesia	219	2,7	5,2	3,6	5,5	3,6	8	18
Polonia	210	2,6	<i>3,7</i>	<i>3,7</i>	–	–	–	–
Sudáfrica	169	2,0	2,2	0,1	3,3	1,0	7	38
Tailandia	165	2,0	5,9	4,5	6,6	4,5	19	9
Venezuela, R. B. de	147	1,8	2,0	-0,3	2,8	0,0	6	41
Irán, Rep. Islámica de	140	1,7	3,5	1,3	<i>4,4</i>	<i>1,8</i>	–	–
Egipto, Rep. Árabe de	128	1,5	4,7	2,6	5,3	3,0	17	12
Malasia	119	1,4	6,1	3,6	6,6	3,9	22	6
Colombia	106	1,3	3,2	1,4	4,2	1,9	11	16
Filipinas	99	1,2	2,9	0,7	4,0	1,4	9	17
Pakistán	99	1,2	5,1	2,5	5,5	2,7	20	9
Chile	96	1,2	4,9	3,3	4,3	2,5	12	14
Argelia	72	0,9	2,8	0,5	3,6	1,1	13	14
Perú	71	0,9	2,3	0,4	3,2	0,9	10	16
Bangladesh	65	0,8	4,6	2,3	3,6	1,3	16	13
Nigeria	64	0,8	2,7	0,0	3,5	0,8	15	13
Hungría	62	0,7	1,7	2,0	3,4	3,4	14	13
Rumania	53	0,6	1,0	1,1	–	–	–	–
Otros	965	11,7	–	–	–	–	–	–

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

Nota: el cuadro excluye países que estaban en desarrollo en 1960 y han alcanzado ya los niveles de ingreso de los países industrializados. Las cifras en cursiva y rojo indican distintos periodos de tiempo debido a disponibilidad de datos: Rusia (1989-2006), Turquía (1968-2006), Polonia (1990-2006), Irán (1965-2006).

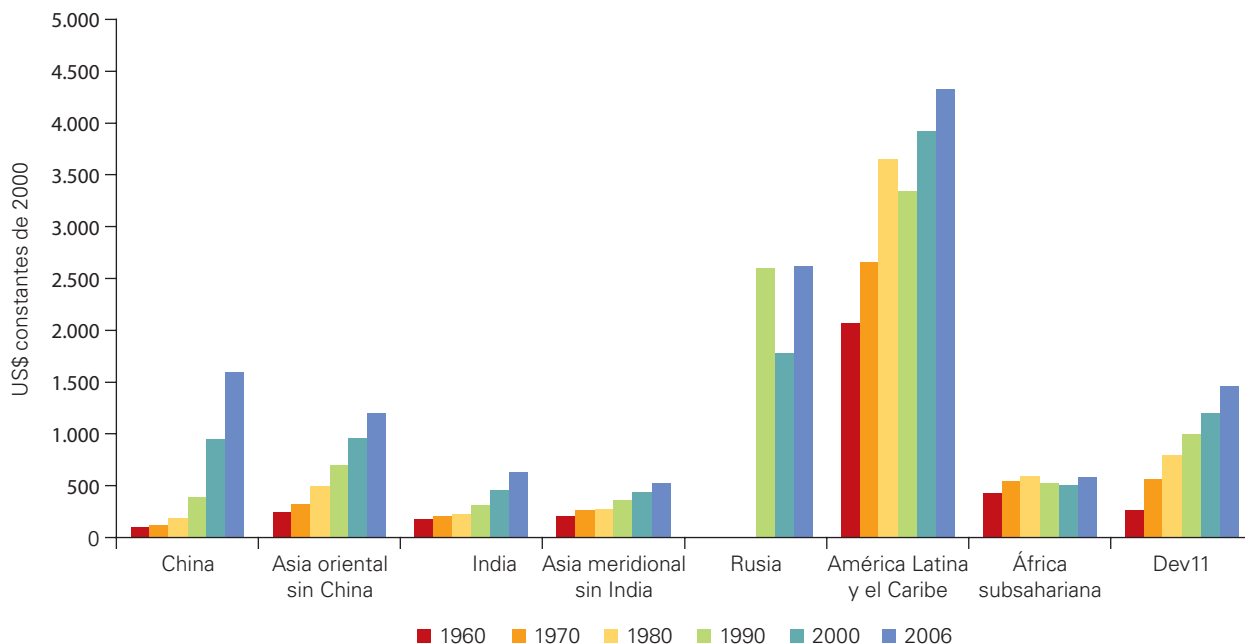
* PIB real y per cápita en dólares de EE.UU. constantes, miles de millones.

** Proporciones del PIB real total de los países en desarrollo en 2006.

*** Tasa de crecimiento del período en TCAC (tasa de crecimiento anual compuesta).

1.6 Divergencia en el desempeño económico, 1960-2006

Las diferencias en el desempeño económico implican que para muchos países en desarrollo los ingresos per cápita son inferiores a lo que eran hace unas pocas décadas. Esto se aplica en particular a África y América Latina, donde el crecimiento ha sido lento o ha desacelerado en relación con los ingresos de los países industrializados, implicando que están quedando rezagados.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

1.7 Ganar terreno

Otra forma de describir las diferencias en el desempeño económico de los países en desarrollo es preguntarse qué tasa de crecimiento necesitaría un país para lograr ganar terreno a los países industrializados (cuyo ingreso per cápita crece al 2%, tasa secular) para determinada fecha. El cuadro 1.2 muestra el aumento requerido para eso en 2050 y 2100. Manteniéndose las tendencias actuales, China necesitaría reducir su tasa de crecimiento per cápita a 5,7% por año, bajando su promedio porcentual de 8,3% de los últimos 10 años. Esto indica que a las tasas corrientes China alcanzará a los países industrializados antes de 2050. Brasil, por otra parte, necesita aumentar su tasa de crecimiento de ingreso per cápita en un factor de 5 comparado con su tasa de 1,1% de los últimos 10 años para alcanzar a los países industrializados en 2050.

La última columna del cuadro muestra el número de años requeridos para que un país alcance a los países de la OCDE, asumiendo que crezca en el futuro a la más alta tasa registrada en los últimos 10 años. Esta tasa es obviamente arbitraria. Países que experimentan grandes fluctuaciones, como Venezuela,

automáticamente tendrán una tasa de crecimiento muy alta, explicada por rebotes y de ahí un número de años artificialmente bajo para alcanzarlos. Utilizar el promedio de los últimos 10 años habría sido un estimado más verosímil. Sin embargo, muchos países tienen una tasa promedio de crecimiento per cápita para la década bien por debajo de la tasa de crecimiento per cápita secular de la OCDE, implicando que nunca los alcanzarían a dichas tasas. Por otro lado, el cuadro muestra que todos los países crecieron a una tasa por encima del 2% en al menos un año. Utilizar esta tasa produce el cálculo matemáticamente factible, pero su significado económico debe interpretarse cuidadosamente.

El crecimiento se ha acelerado recientemente en países de África, América Latina y el Medio Oriente, en parte como resultado de los aumentos en los precios de los bienes básicos y en parte como resultado de cambios en las políticas económicas. El asunto es ahora si persistirá esta aceleración.

	PIB* per cápita en 2006	Tasa de crecimiento en los últimos 10 años		Tasa de crecimiento requerida para el alcance***		Años requeridos para el alcance****
		máxima**	promedio**	en 2050	en 2100	
China	6.621	10,1	8,3	5,7	3,7	23
Brasil	7.826	4,3	1,1	5,3	3,5	119
India	3.308	7,7	4,9	7,4	4,5	50
México	9.967	5,2	2,4	4,7	3,3	55
Federación Rusa	10.350	10,0	5,4	4,6	3,2	17
Argentina	13.652	8,1	1,7	4,0	2,9	17
Turquía	7.842	8,3	2,7	5,3	3,5	28
Indonesia	3.570	4,3	1,3	7,2	4,4	181
Polonia	13.349	7,0	4,3	4,0	3,0	22
Sudáfrica	10.338	3,9	1,7	4,6	3,2	135
Tailandia	8.065	6,2	1,8	5,2	3,5	45
Venezuela, R.B. de	6.485	16,2	1,1	5,7	3,7	13
Irán, Rep. Islámica de	7.405	5,9	3,2	5,4	3,6	54
Egipto, Rep. Árabe de	4.031	4,9	2,7	6,9	4,3	118
Malasia	10.091	6,4	2,2	4,7	3,3	35
Colombia	6.886	5,4	1,0	5,6	3,7	68
Filipinas	4.731	4,3	2,2	6,5	4,1	159
Pakistán	2.206	4,8	1,8	8,3	4,9	159
Chile	10.939	5,1	2,6	4,5	3,2	54
Argelia	6.376	5,3	2,4	5,8	3,8	75
Perú	5.725	6,5	2,3	6,0	3,9	51
Bangladesh	1.916	4,8	3,5	8,7	5,1	163
Nigeria	1.008	8,0	1,8	10,3	5,8	74
Hungría	16.928	5,5	4,7	3,4	2,7	26
Rumania	8.722	8,7	3,1	5,0	3,4	24
		Tasa de crecimiento en los últimos 10 años		PIB per cápita***		
	PIB per cápita en 2006	máxima	promedio	en 2050	en 2100	
OCDE	30,897	3.08	2.04	75,130	206,222	–

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* PIB per capital basado en paridad de poder de compra en dólares internacionales constantes de 2000.

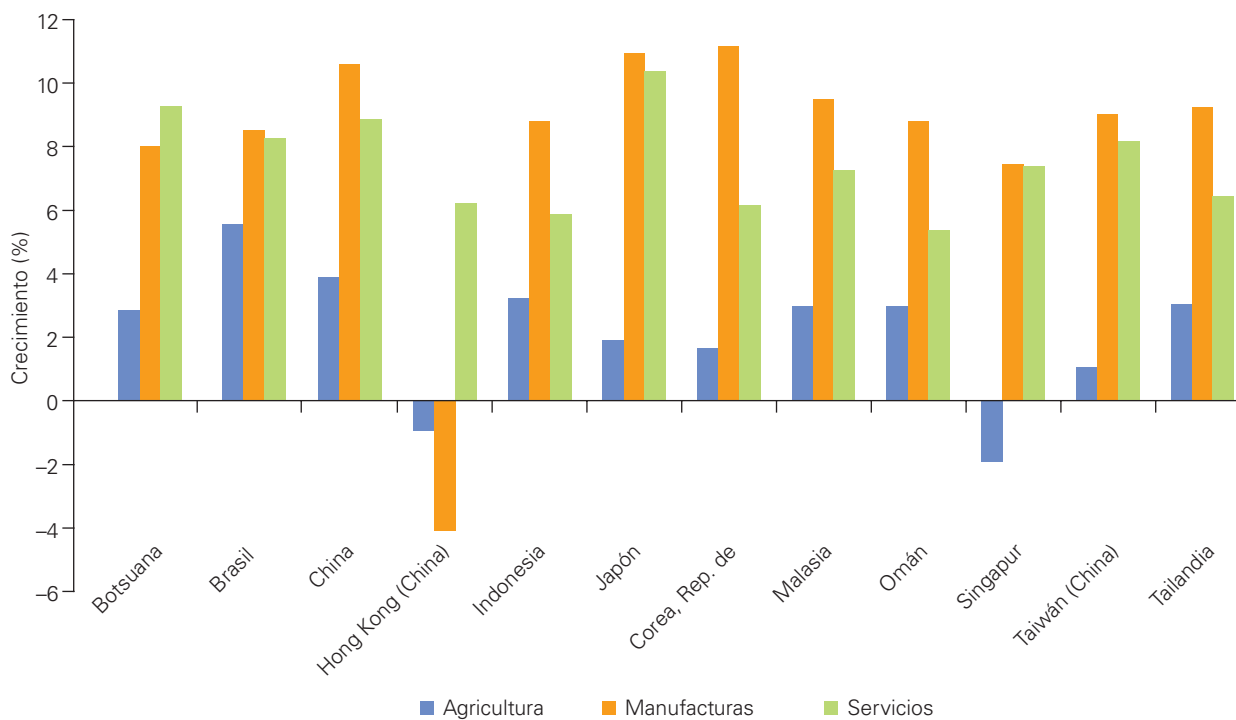
** Máxima y promedio simple de las tasas de crecimiento anuales en los últimos 10 años.

*** Asumiendo crecimiento a una tasa anual de 2,04%, que es la tasa de crecimiento promedio de la OCDE en los últimos 10 años.

**** Asumiendo que ambos crecen a la tasa máxima de crecimiento alcanzada en los últimos 10 años

1.8 El rápido crecimiento se basa en lo urbano. Descomposición de tasas de crecimiento para las economías de rápido crecimiento: varios períodos

En todos los casos de alto crecimiento sostenido (7% o más sostenido en 25 años o más), es la producción en zonas urbanas –esto es, manufacturas y servicios– la que dirigió el crecimiento.

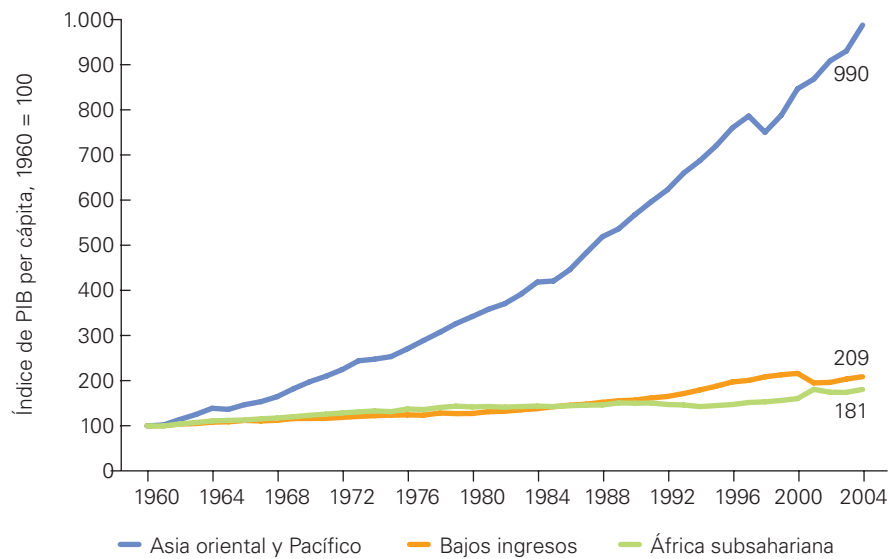


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007. Institute of Applied Economic Research (laeri, Brasil); <http://www.ipeadata.gov.br>.

Nota: los cálculos se aplican a distintos períodos indicados entre paréntesis por los diferentes grados de disponibilidad de datos consistentes: Botsuana (1965-2006); China (1965-2006); Hong Kong (China) (2000-06); Indonesia (1960-2005); Japón (1955-1973); Corea (1970-2006); Malasia (1970-2006); Omán (1988-2004); Singapur (1975-2006); Taiwán (China) (1965-2006) y Tailandia (1960-2006).

1.9 Divergencia en África subsahariana y Asia oriental, 1960-2006

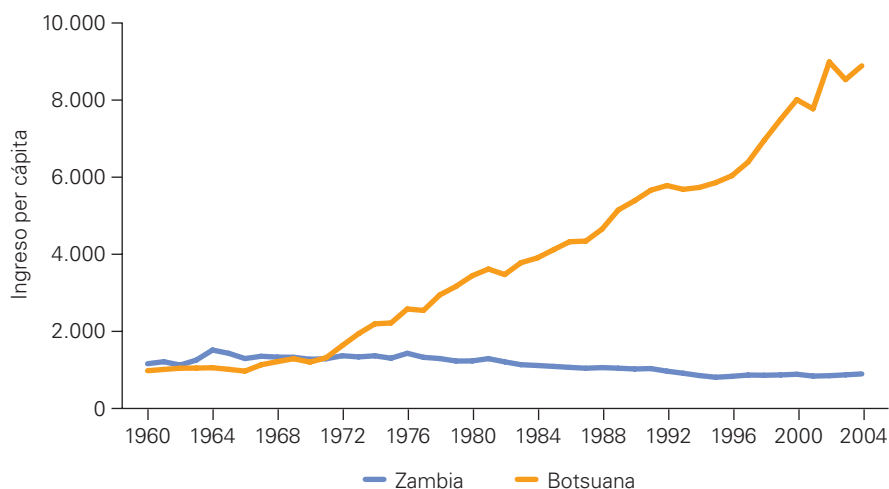
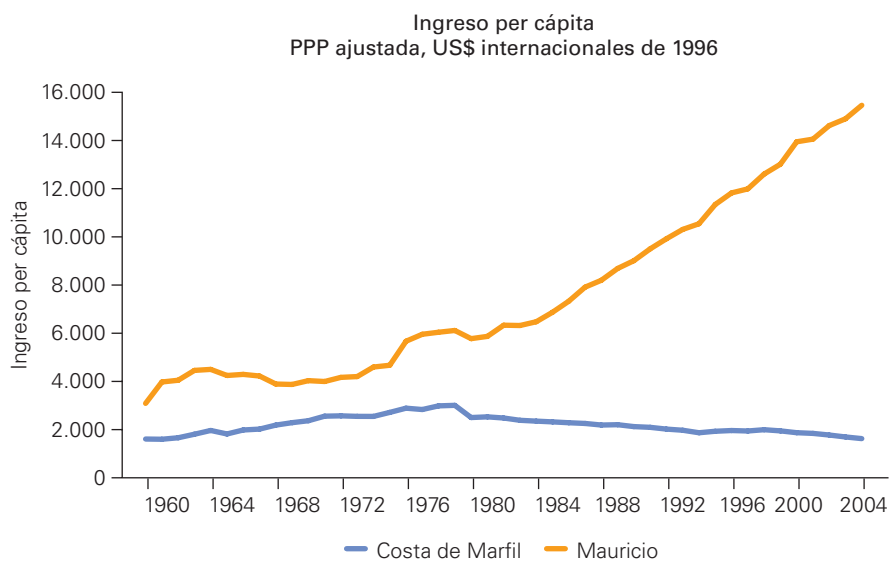
Otra forma de mirar la divergencia es comparar regiones o economías seleccionadas a través del tiempo. El gráfico muestra diferencias en desempeño de África en general en relación con Asia oriental.



Fuente: Arbache, Jorge, Delfin Go y John Page. 2008. "Is Africa at a Turning Point?" Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4519, febrero. Banco Mundial, Washington, D.C.

1.10 Divergencia dentro de África, 1960-2006

Dentro de África misma ha habido una divergencia significativa. Por ejemplo, Mauricio y Costa de Marfil tuvieron el mismo mercado internacional para bienes básicos y se independizaron más o menos en el mismo período. Mauricio buscó una estrategia de crecimiento encaminada a proveer el mercado externo, integrándose con la economía global, y diversificando su producción y exportaciones. A la inversa, Costa de Marfil dependió casi exclusivamente de las rentas de sus exportaciones de bienes básicos. Zambia y Botsuana empezaron con más o menos el mismo ingreso per cápita y ambos eran ricos en minerales: otra vez, políticas e instituciones distintas ocasionaron diferentes resultados.

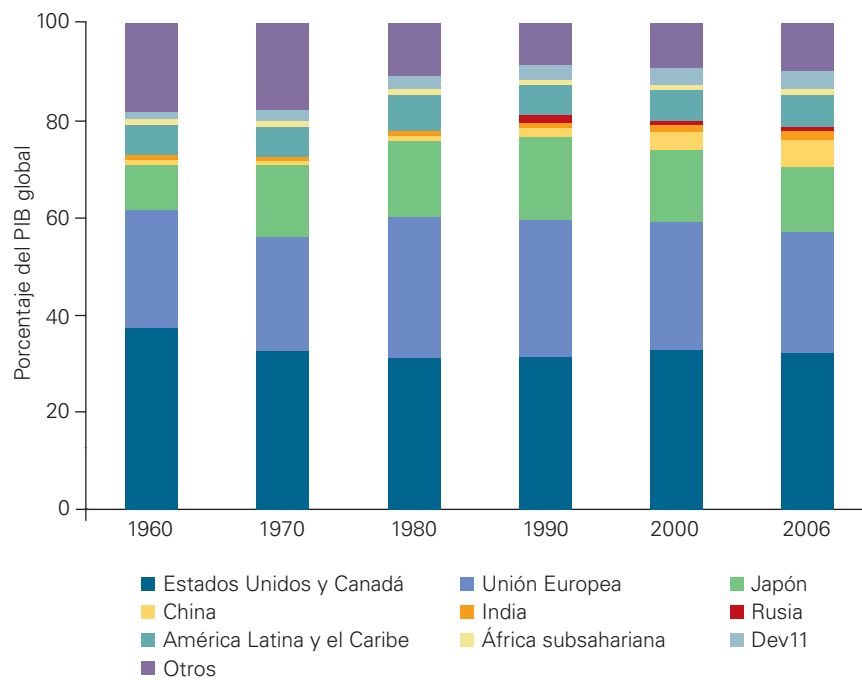


Fuente: Arbache, Delfin y Page, 2008.

Nota: PPP = paridad de poder de compra.

1.11 Ascenso de China e India, 1960-2006

Debido al desempeño económico en constante mejoramiento de China e India, la proporción de los países en desarrollo en el PIB global va en aumento. El corolario es que la participación de Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea ha venido declinando desde los años ochenta, si bien estos bloques económicos en conjunto todavía representan el 70% del PIB mundial.

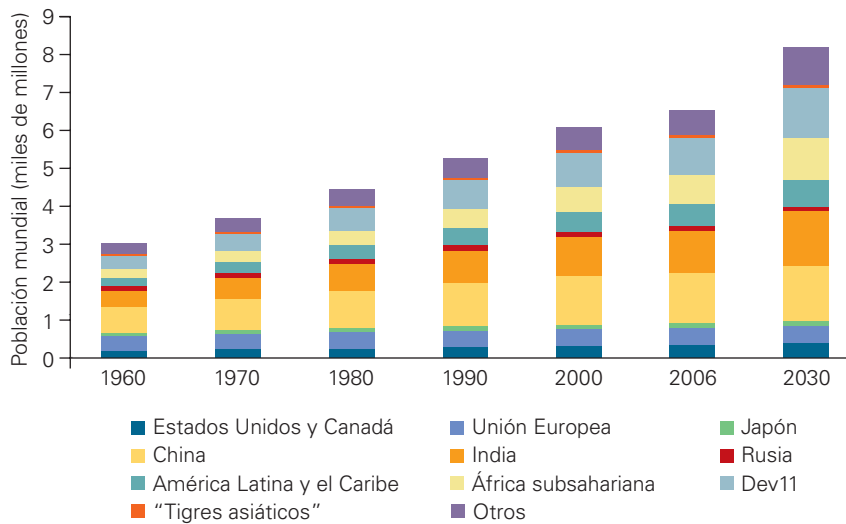


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

2. POBLACIÓN: TENDENCIAS Y PROYECCIONES

2.1 Crecimiento de la población, 1960-2006 y proyección a 2030

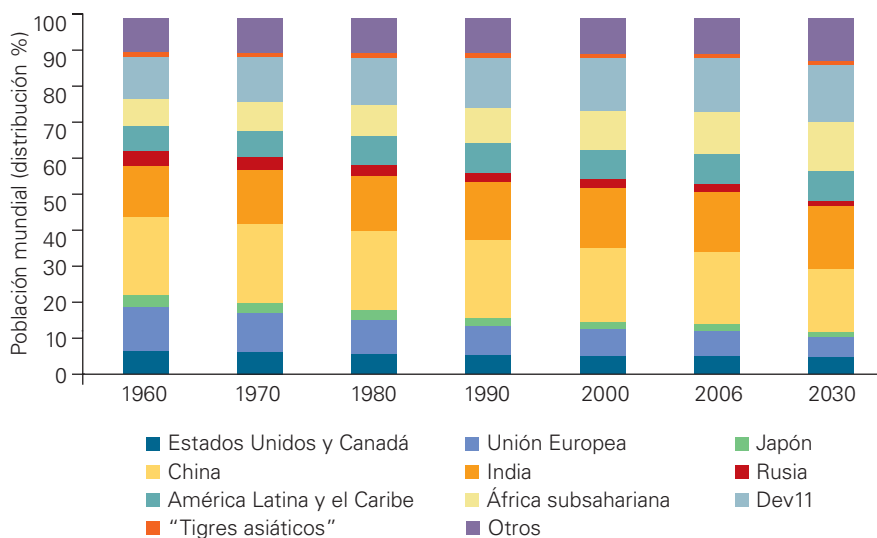
Desde la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte del crecimiento de la población mundial ha tenido lugar en los países en desarrollo.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007; proyección para 2030 de Maddison, 2001.

2.2 Población mundial, 1960-2006 y proyección para 2030, distribución porcentual

El corolario del crecimiento de la población en los países en desarrollo es que los países industrializados representan una proporción decreciente de la población mundial.



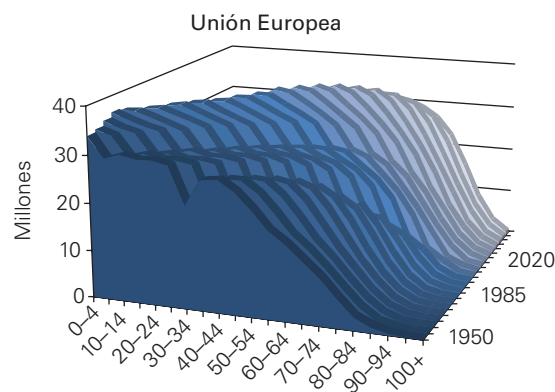
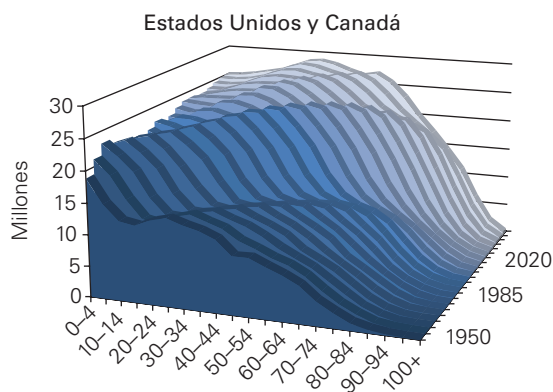
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007; proyección para 2030 de Maddison, 2001.

2.3 Cambio demográfico, 1950-2050, por grupos de edades de cinco años

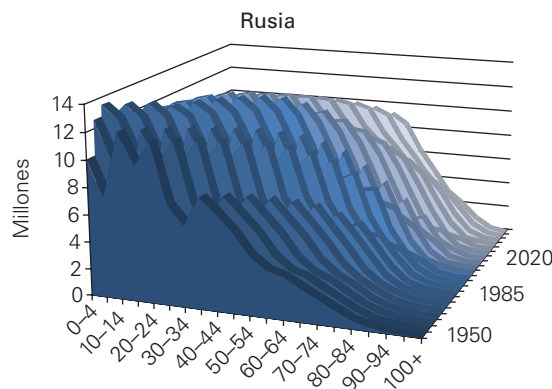
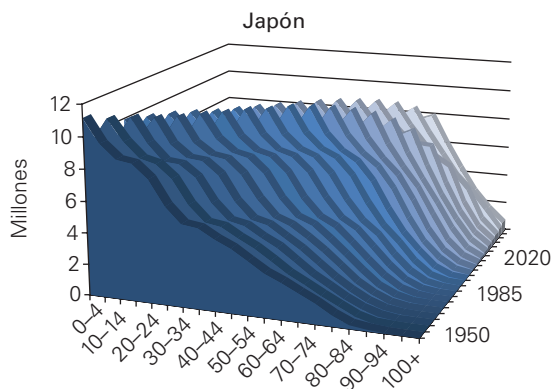
Las cifras de abajo ilustran para diferentes grupos de países y regiones la evolución de la estructura de edades de la población desde 1959 hasta el presente y su evolución esperada desde el presente hasta 2050. Las cifras ignoran flujos futuros de migración. Al leer el eje de la edad de izquierda a derecha se aprecia la composición de edades de la población en diferentes puntos del tiempo, empezando en 1950, por grupos de edades de cinco años. Al leer el eje del tiempo del pasado al presente y luego al futuro, siguiendo el contorno de la superficie, se presenta la evolución en tamaño de un grupo particular de edad. En el caso de China, por ejemplo, al moverse uno a lo largo del eje del tiempo, el gráfico muestra primero un aumento en el número de niños del grupo de edad de 0 a 4 años, seguido por una abrupta reducción, que se espera continúe hasta 2050. Todos los países y regiones han experimentado o experimentarán una declinación en las categorías de edades bajas como resultados de las declinantes tasas de natalidad. Por ejemplo, en los casos de Estados Unidos y la Unión Europea, las tasas declinantes de natalidad explican el ascenso en las categorías de edades altas. Una excepción importante es la de África subsahariana, donde se espera que los grupos de edades bajas continúen aumentando en número. Otros rasgo excepcional de las tendencias de población del África subsahariana es la rápida declinación esperada de la población en las categorías de edades superiores.

Las principales conclusiones de las cifras que siguen son que están en camino cambios demográficos importantes que llevarán a poblaciones de rápido envejecimiento en los países industrializados.

La población de los países industrializados envejecerá rápidamente.

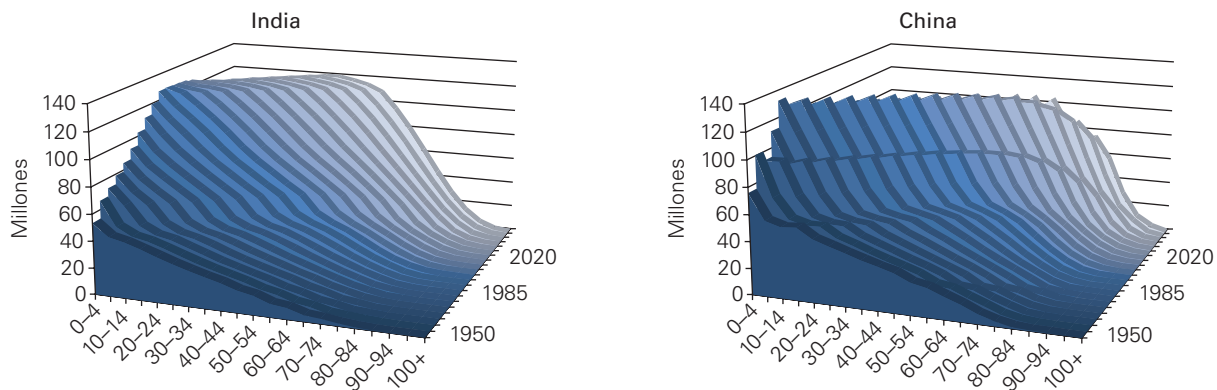


Envejecer será particularmente pronunciado en Japón y Rusia, y en menor medida en China.

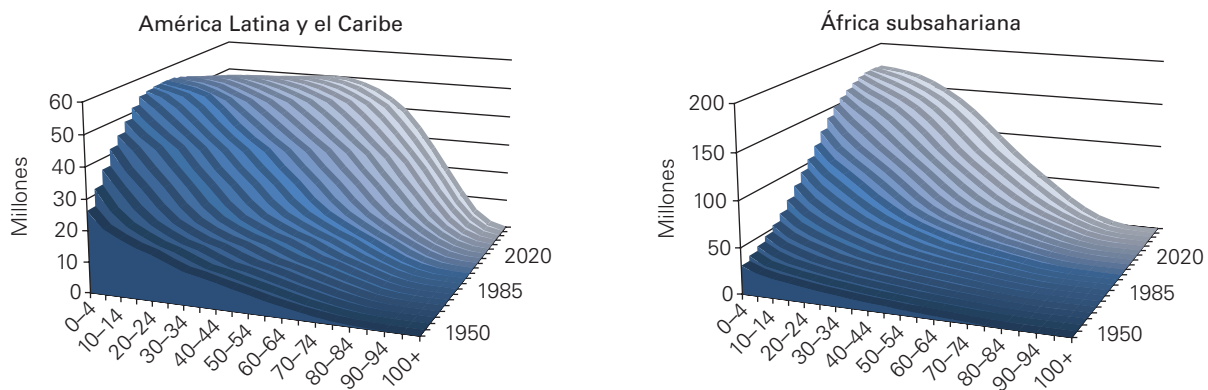


2.3 Cambio demográfico, 1950-2050, por grupos de edades de cinco años (continuación)

La población de India también envejecerá, si bien menos que la de China.



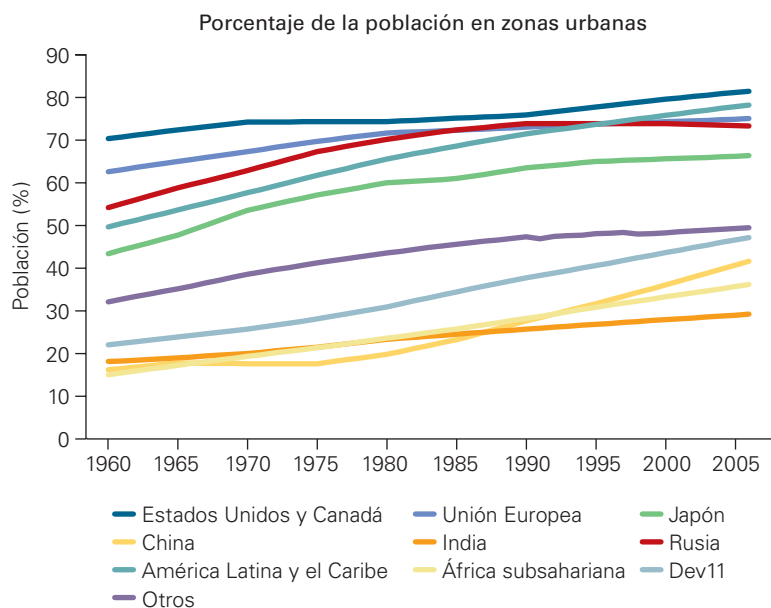
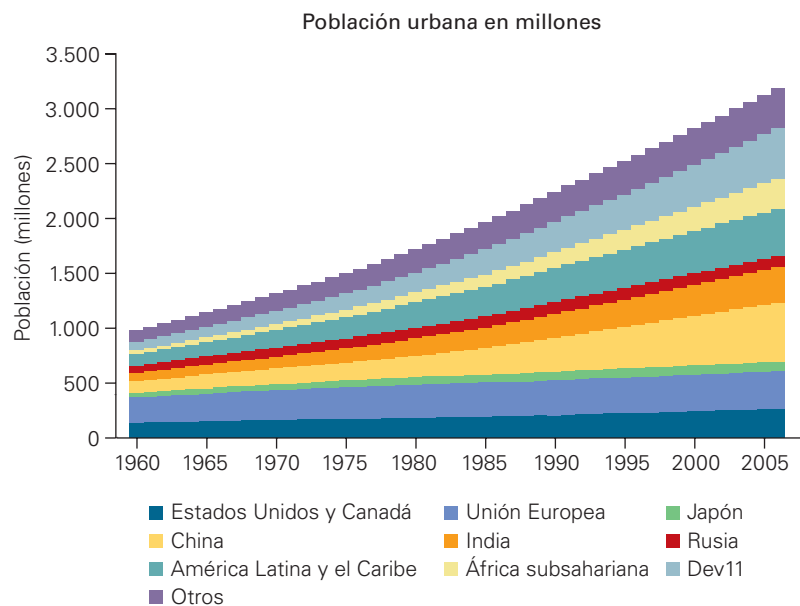
La población de América Latina envejecerá y la de África muestra los efectos devastadores del VIH/SIDA en la longevidad



Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del Secretariado de las Naciones Unidas. 2005 y 2006. "World Population Prospects: The 2006 Revision" y "World Urbanization Prospects: The 2005 Revision". Disponible en <http://esa.un.org/unpp>.

2.4 Población urbana y tasa de urbanización, 1960-2006

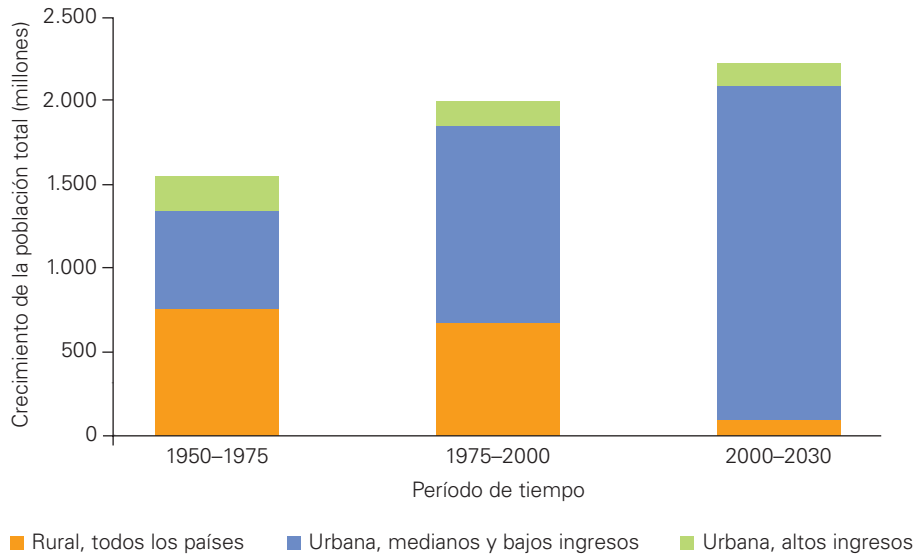
Tanto a consecuencia del crecimiento de la población dentro de las zonas urbanas como de la inmigración de las zonas rurales, el mundo se está urbanizando en forma creciente. Se cruzó el umbral en 2008: el 50% de la población mundial ya es urbana. Se espera mucha más urbanización, al industrializarse y crecer los países.



Fuentes: United Nations World Urbanization Prospects; Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

2.5 Crecimiento de la población hasta 2030: países de bajos y medianos ingresos *versus* países de altos ingresos

La mayor parte del incremento de la población en las dos próximas décadas ocurrirá en las ciudades de los actuales países en desarrollo.

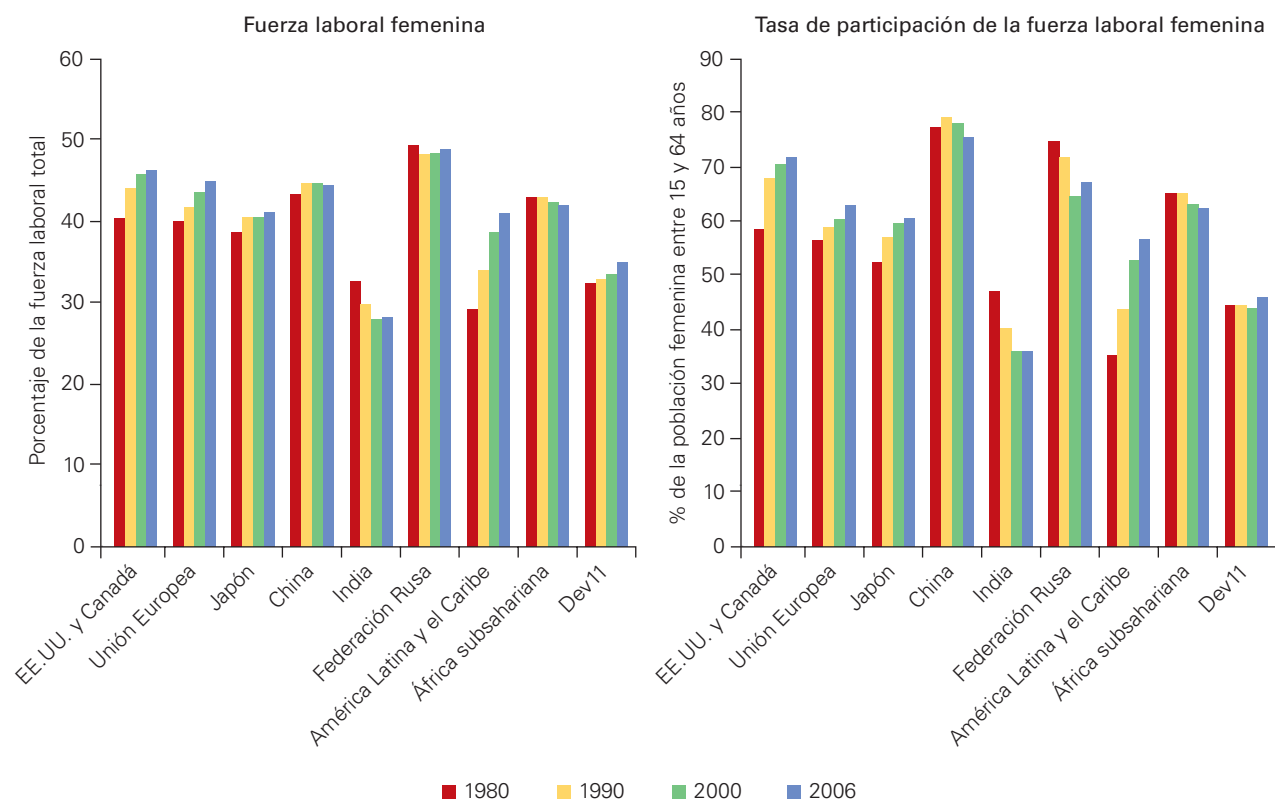


Fuente: United Nations Urbanization Prospects.

2.6 Fuerza laboral femenina y tasa de participación femenina, 1980 al presente

La participación de la mujer en la fuerza laboral ha aumentado en los países industrializados y en América Latina y los Dev11, pero las tasas de participación han declinado en India, China y Rusia. Las razones tras estas tendencias declinantes no se han estudiado y se comprenden muy poco. Las tendencias declinantes pueden explicarse por las tendencias ascendentes de la inscripción escolar hasta el grado en que la participación laboral provenga de muchachas que de otra forma estarían inscritas. Otra explicación posible es la demanda laboral inelástica para la mujer por una variedad de razones sociológicas y culturales. La conclusión es que es necesario mayor trabajo para entender el significado de estos datos y si la colección de datos captura el trabajo informal de la mujer. Adicionalmente, algunas de estas tendencias deberían desagregarse por edad y educación, y los temas del mercado laboral en general deberían observarse con mayor profundidad.

Otra cuestión con los datos sobre la participación femenina en la fuerza laboral es la comparabilidad entre los países. En general, los estimados de la mujer en la fuerza laboral son inferiores a los del hombre y no son comparables internacionalmente, reflejando el hecho de que, para las mujeres, las tendencias y normas demográficas, sociales, legales y culturales determinan si se consideran como económicas sus actividades. En muchos países, grandes números de mujeres trabajan en parcelas o en otras empresas familiares sin remuneración, mientras otras trabajan en o cerca de su hogar, mezclando el trabajo y las actividades familiares durante el día. Los países difieren en los criterios utilizados para determinar si tales trabajadoras deben contarse como parte de la fuerza laboral.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Se utilizó el promedio simple para el cálculo de los agregados.

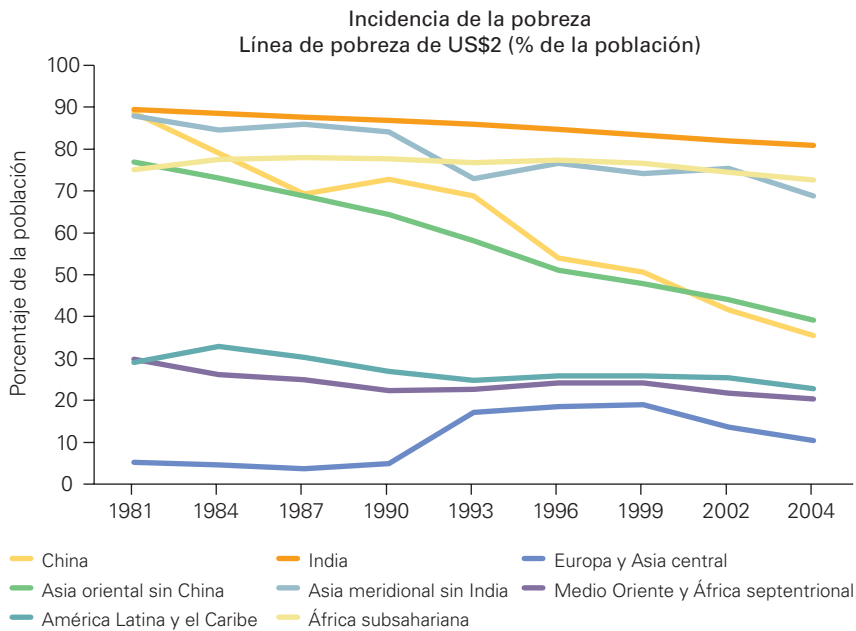
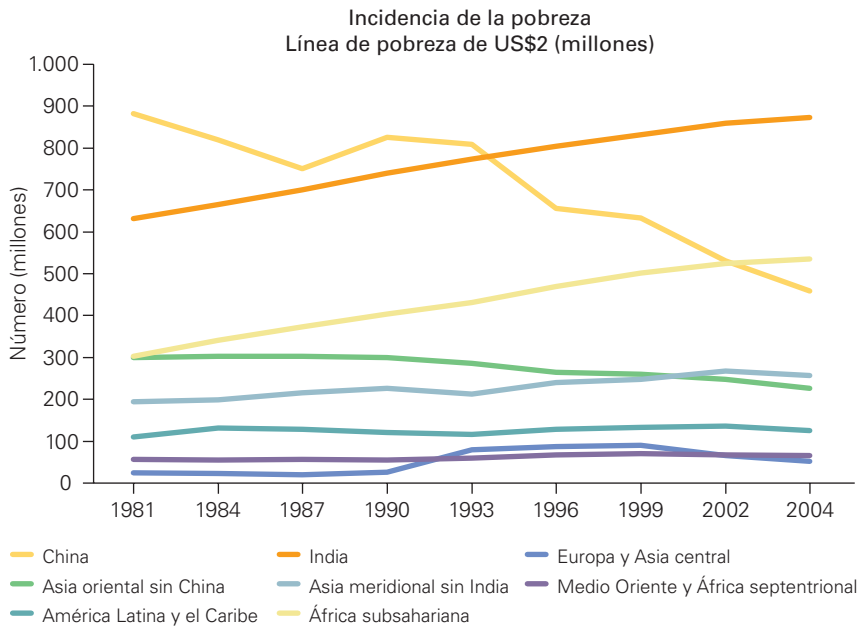
3. POBREZA

3.1 Número de personas que viven con menos de US\$2 por día y porcentaje de la población

La reducción de la pobreza ha sido un objetivo explícito o implícito de los gobiernos en muchos países en desarrollo desde por lo menos el fin de la Segunda Guerra Mundial. India ha sido pionero en la formulación de conceptos y medidas de pobreza desde los años cincuenta, incluyendo el uso de encuestas de hogares y es el país en desarrollo con la serie consistente más prolongada de indicadores de pobreza. Empezando en los años noventa, el Banco Mundial se basó en los esfuerzos de medición de éste y otros países en desarrollo y apoyó el diseño e implementación de encuestas de hogares en un gran número de países y popularizó varias metodologías, conceptos y medidas.

Estos esfuerzos contribuyeron a desarrollar líneas de pobreza que permiten comparaciones entre países y a través del tiempo. Las definiciones de pobreza varían de un país a otro. En algunos países se define a los pobres como aquellos que se encuentran en el quintil inferior o el tercio inferior de la distribución de ingresos. Como resultado, el número de pobres nunca disminuye. Una reducción de la pobreza en este contexto significa una mejora en los ingresos de quienes se encuentran en el extremo inferior de la distribución. En otros países, los pobres son aquellos que consumen menos de un cierto nivel considerado como mínimo. La definición de "mínimo" varía, claro, de un país a otro, dependiendo de su nivel de desarrollo, ingresos, valores y normas: lo que se considera esencial en un país puede formar parte de lo que es superfluo en otro. Una definición común aplicable en todos los países aborda este problema y permite que se comparen los países entre sí.

Esto es lo que se logra con la línea de pobreza valorada en US\$1 o US\$2. Utiliza como línea de pobreza una canasta común de bienes básicos valorados a precios comunes o paridades de poder de compra (PPP). Según esta definición, mientras el número de pobres ha permanecido relativamente estable desde principios de los años noventa, el número de pobres como proporción de la población total ha declinado porque la población total en los países en desarrollo ha aumentado.



Fuente: Development Economics Research Group, Banco Mundial.

3.2 Coeficientes Gini: ejemplos seleccionados

La incidencia de la pobreza proporciona información sobre el número de personas que consume menos de lo que se considera nutritiva y socialmente deseable. Aunque constituyen la medida más diciente del desempeño económico y social de un país, existen medidas más sutiles. Con mucha frecuencia se utiliza el coeficiente Gini, el cual calcula la distancia a una distribución de ingresos absolutamente igual entre los ciudadanos, que es cuando el coeficiente Gini sería igual a cero. A la inversa, mientras más desigual la distribución, más cercano a 1 es el coeficiente Gini. En el caso más extremo en el que un ciudadano posee todo el PIB y el resto de la población cero, el coeficiente sería igual a 1.

El cuadro destaca algunas diferencias regionales. Los países latinoamericanos –en particular Brasil y Chile– tienen una distribución del ingreso mucho más desigual que Asia. Tanzania es una excepción interesante en una región donde la distribución del ingreso suele ser tan desigual como en América Latina. Esto es posiblemente resultado de los programas de reforma agraria del presidente Nyerere.

El cálculo real de los coeficientes Gini es complejo y requiere datos de ingresos a nivel de hogares que a menudo no existen. En estos casos se utiliza la distribución del gasto a nivel de hogares, que a menudo tiende a sesgar los resultados hacia mayor igualdad de la que realmente existe. La periodicidad de los datos constituye otro tema. En la mayoría de los países, los datos de distribución de ingresos o gastos sólo a intervalos no frecuentes. Por eso las comparaciones entre países y a través del tiempo deberían hacerse con cuidado. Por ejemplo, el mapa que sigue muestra a los Estados Unidos con una distribución más igual que la de China. Pero el coeficiente para China se calcula con base en datos de 2004 y el de Estados Unidos con base en datos de 2000 y la mayoría de los observadores estarían de acuerdo en que ahora los coeficientes de los dos países se consideran muy cercanos entre sí, alrededor de 45.

El cuadro proporciona también alguna información sobre la evolución de la distribución del ingreso en países seleccionados. Muestra que la distribución del ingreso ha empeorado en Bangladesh, China e India, países que han experimentado un rápido crecimiento en las últimas dos décadas. En Brasil, donde el ingreso per cápita se ha estancado en los últimos 25 años, la distribución del ingreso mejoró como resultado del fin de la hiperinflación (que penalizó en desproporción a los pobres) y la implementación de programas de redistribución. En Chile, Indonesia y Marruecos, la distribución del ingreso ha permanecido relativamente estable.

Coeficientes Gini de países seleccionados (x 100)

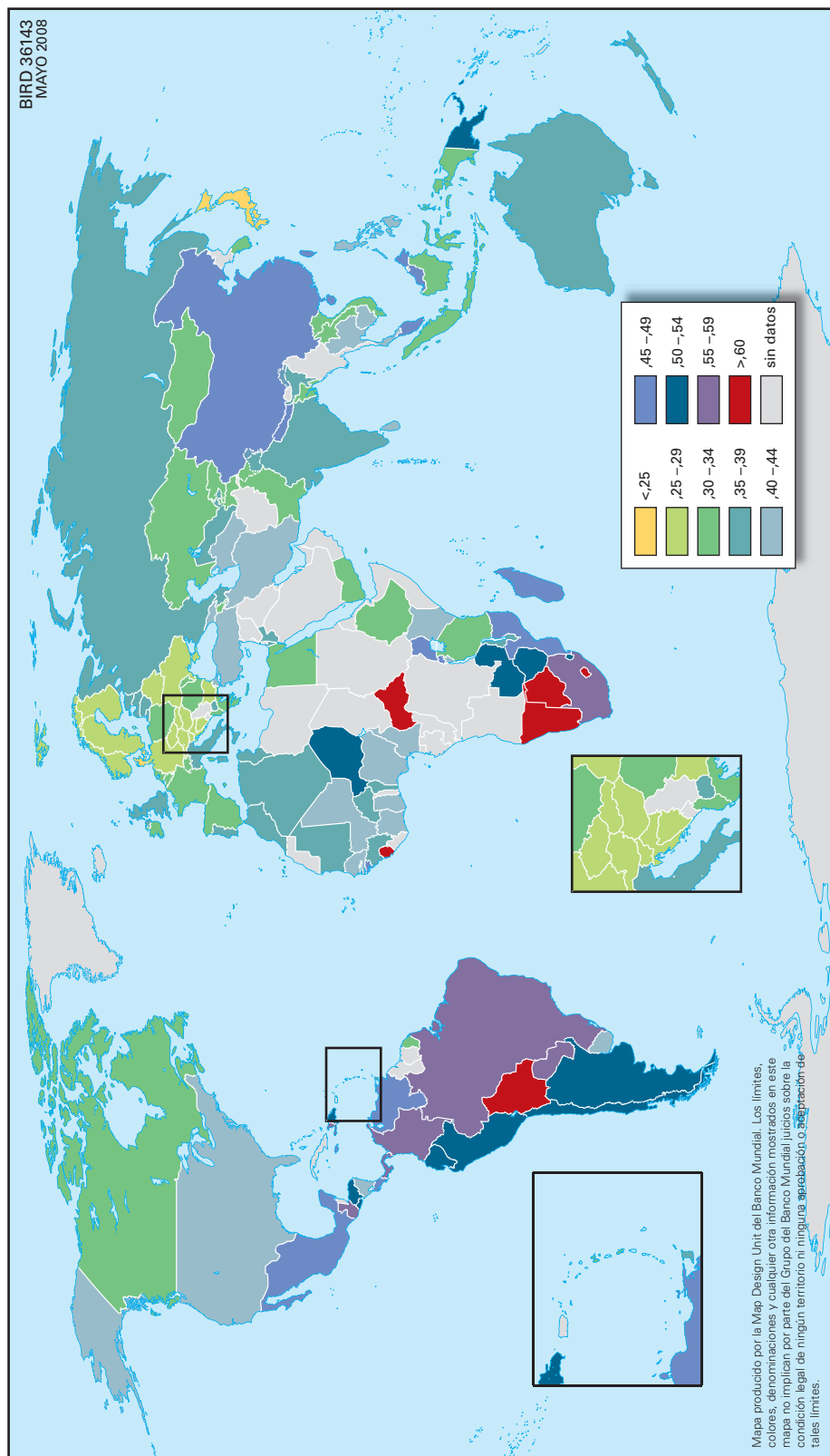
País	Año 1	Año 2	Gini en año 1	Gini en año 2
Bangladesh	1991–92	2005	28,27	33,20
Brasil	1990	2004	60,68	56,99
Chile	1990	2003	55,52	54,92
China	1990	2004	33,50	46,90
India	1993–94	2004–05	31,52	36,76
Indonesia	1993	2004	34,63	34,76
Marruecos	1990–91	1998–99	39,20	39,46
Tanzania	1991	2000–01	33,83	34,62

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

3.3 Coeficientes Gini alrededor del mundo

El mapa proporciona un cuadro más completo de los coeficientes Gini y destaca que la equidad tiene dimensiones regionales. La desigualdad es alta en muchos países suramericanos, pero Brasil no es un caso único. Tanzania, con un coeficiente Gini más cercano a los valores de Asia, es una excepción en un continente donde la desigualdad de ingresos es extremadamente alta.

Coeficientes Gini a partir del Informe de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano, 2007-2008

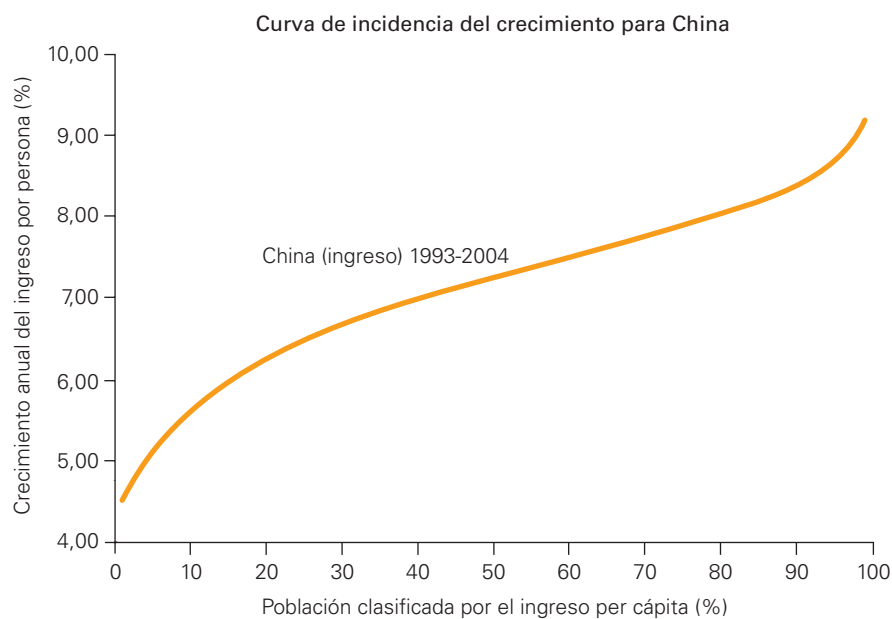


3.4 Curvas de incidencia del crecimiento

Las curvas de incidencia del crecimiento ayudan a ilustrar la evolución de la distribución del ingreso calculando la tasa de crecimiento del ingreso para cada hogar. Cuando los ingresos de los grupos de altos ingresos aumentan más rápido que los de los grupos inferiores, la distribución de ingresos empeora, aun cuando en la población total aumenten los ingresos.

3.4.1 China

La curva de incidencia del crecimiento para China entre 1993 y 2004 ilustra este punto. Durante este período, la tasa de crecimiento per cápita anual fue cerca de 7%. Para la mitad superior de la población en términos de ingreso el aumento fue de más de 7% y para la inferior menos de 7%. Los grupos de mayores ingresos se beneficiaron más, probablemente porque fue escasa la oferta de sus destrezas y activos.

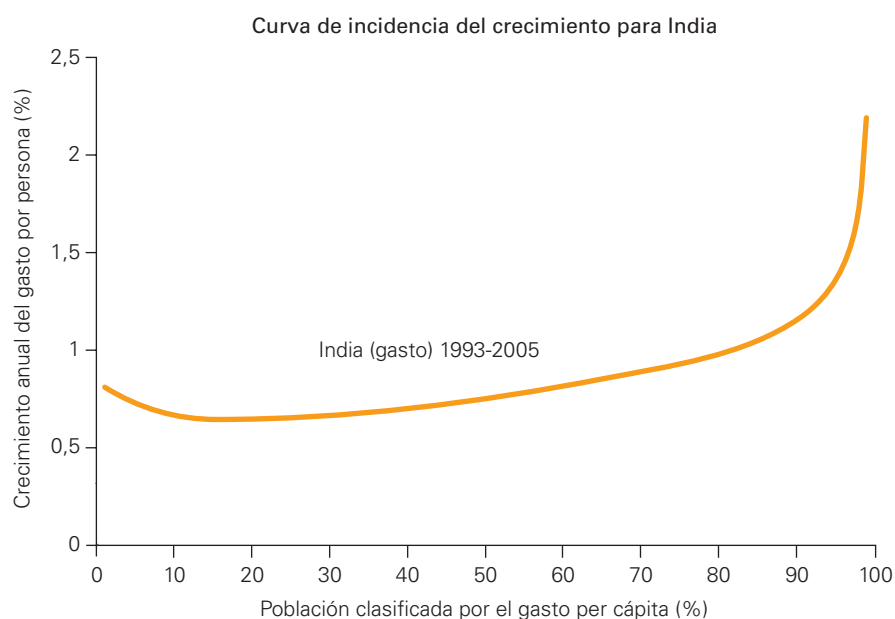


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

Nota: el ingreso per cápita ha sido ajustado por la diferencia de costo de vida entre las zonas rural y urbana.

3.4.2 India

El caso de India es más difícil de interpretar. Mientras los datos de las cuentas nacionales indican que el ingreso per cápita entre 1993 y 2004 aumentó en exceso de 4% anual, las encuestas de hogares muestran aumentos drásticamente más pequeños en los gastos de consumo; inverosímilmente más pequeños. Las razones de la discrepancia han sido tema de considerable debate en India. Pero India no es única en este aspecto. Ya en 1999, Angus Deaton* había observado que en muchos países las discrepancias entre las encuestas de hogares y las cuentas nacionales eran una cuestión seria que merecía cuidadosa investigación. Infortunadamente no se ha seguido esta sugerencia y por ello continúa una de las muchas deficiencias estadísticas en los países en desarrollo.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

Nota: el gasto de consumo per cápita ha sido ajustado por la diferencia de costo de vida entre las zonas rural y urbana.

* Deaton, Angus. 1999. "Saving and Growth." En Luis Servén y Klaus Schmitt-Hebbel, *Economics of Savings and Growth*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

3.5 Razones de proporciones de quintiles, países seleccionados

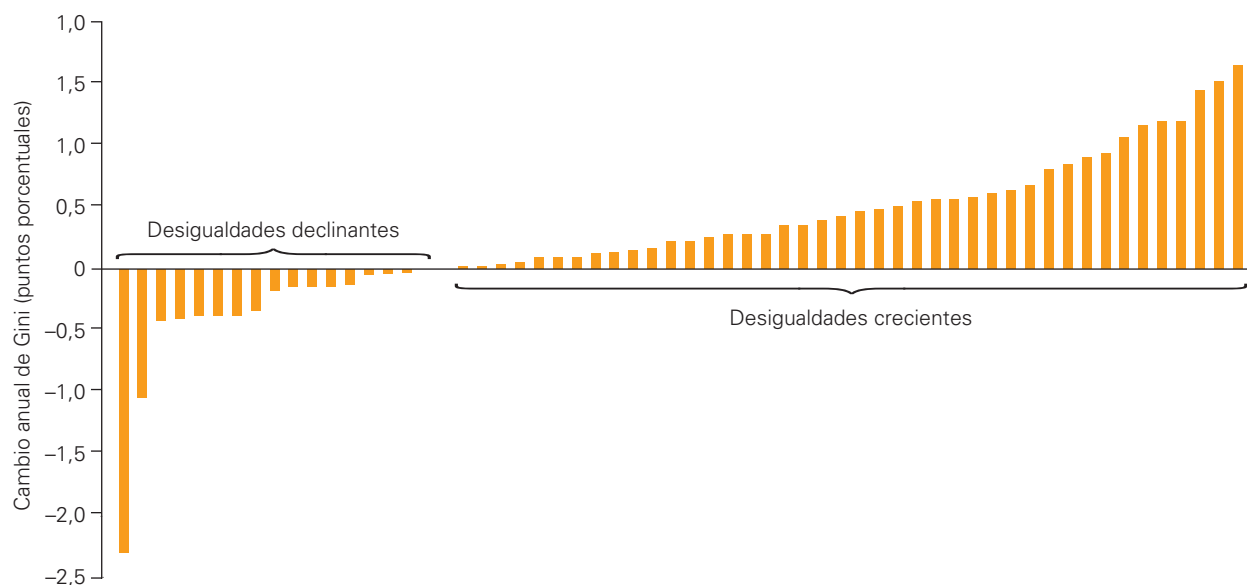
Seguir la pista del consumo de cada quintil de la población como proporción del PIB es otra forma de capturar el grado de desigualdad. En el caso de Brasil, el 20% más rico de la población tenía más de la mitad del ingreso del país, mientras en India el quintil superior tenía entre un tercio y el 40% del ingreso y en China entre el 40% y el 45%. La razón entre el consumo de los quintiles superior e inferior es otra medida de desigualdad: varía entre un máximo de más de 20:1 en Brasil, a menos de 10:1 en China, a mucho menos en India o Bangladesh.

País	Año 1	Año 2	Proporción de quintiles					
			Inferior en año 1	Superior en año 1	Inferior en año 2	Superior en año 2	Superior/inferior en año 1	Superior/inferior en año 2
Bangladesh	1991–92	2005	9,4	33,9	8,8	37,6	3,6	4,3
Brasil	1990	2004	2,3	55,7	2,6	53,0	23,9	20,2
Chile	1990	2003	3,4	52,8	3,7	52,7	15,4	14,3
China	1990	2004	5,6	41,5	4,3	44,5	7,4	10,5
India	1993–94	2004–05	8,9	36,3	8,1	40,4	4,1	5,0
Indonesia	1993	2004	8,3	38,0	8,0	38,0	4,6	4,8
Marruecos	1990–91	1998–99	6,6	40,9	6,4	40,7	6,2	6,3
Tanzania	1991	2000–01	7,4	36,8	7,3	37,2	5,0	5,1

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

3.6 Desigualdad a través del tiempo: cambio anual del coeficiente Gini en 59 países en desarrollo

En la última década, se ha hecho cada vez más claro que la desigualdad va en aumento en muchos países, incluidos los industrializados. El IMF World Economic Outlook documentó esta tendencia en su informe más reciente de 2008. El gráfico muestra que la desigualdad ha aumentado en la mayoría de los países. Las razones no están totalmente bien comprendidas. En los países industrializados, la desigualdad puede resultar de la integración de China e India en la economía mundial que ejerce presión sobre la mano de obra baja y no calificada, el progreso tecnológico y la migración. Cuál de estos factores es más importante es tema de debate y controversia considerable. En los países en desarrollo que se encuentran en una ruta de alto crecimiento, el aumento en la desigualdad del ingreso parece ser consecuencia del movimiento de personas de actividades y sectores de baja a alta productividad.



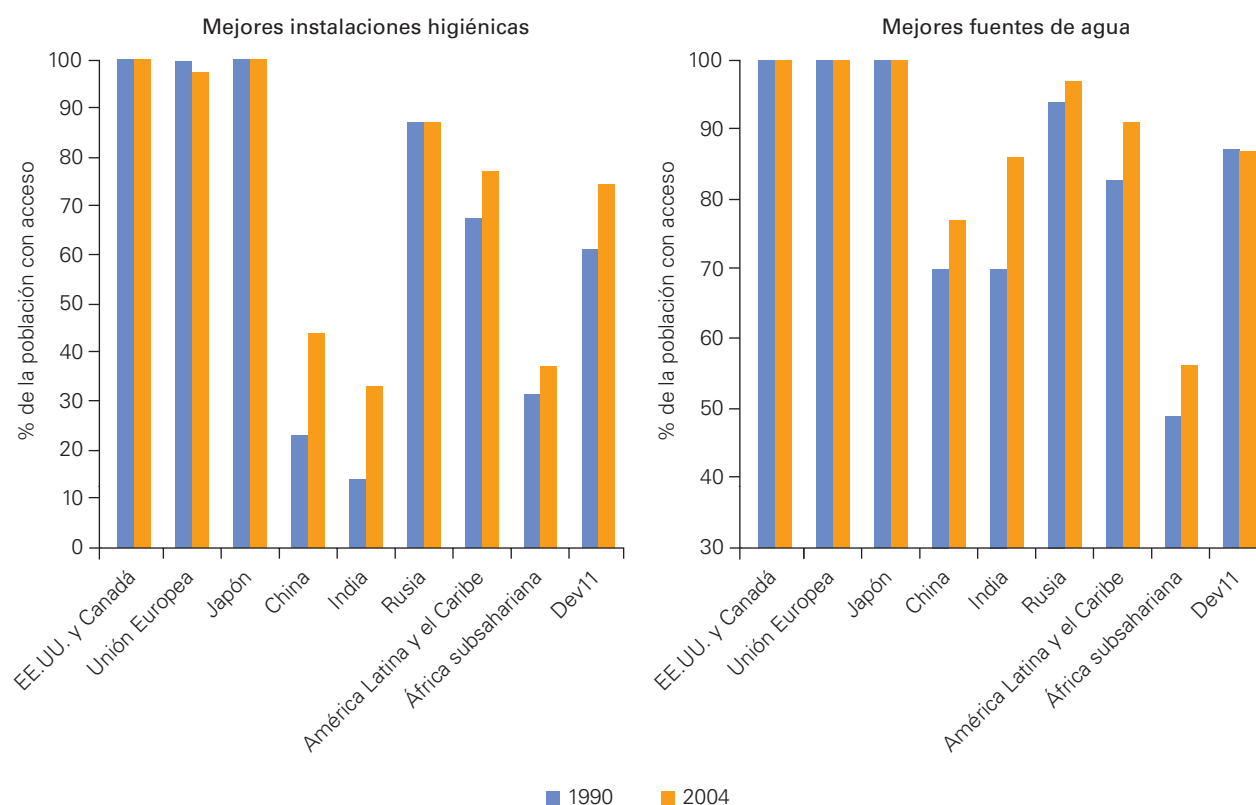
Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre Seguimiento Mundial* 2008.

Nota: El período de tiempo varía dependiendo de la disponibilidad de los datos. Usualmente es desde finales de los años ochenta y primeros de los noventa hasta finales de los noventa y primeros de esta década.

4. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

4.1 Instalaciones higiénicas y fuentes de agua mejoradas, 1990-2004

Los países en desarrollo están rezagados con respecto a los industrializados en cuanto al acceso a infraestructura y otros servicios que son determinantes cruciales de los resultados en salud. Por ejemplo, es bien conocido que frecuentemente la desnutrición se desarrolla no por consumo insuficiente de alimentos, sino por enfermedades asociadas con la falta de acceso a higiene y agua potable.



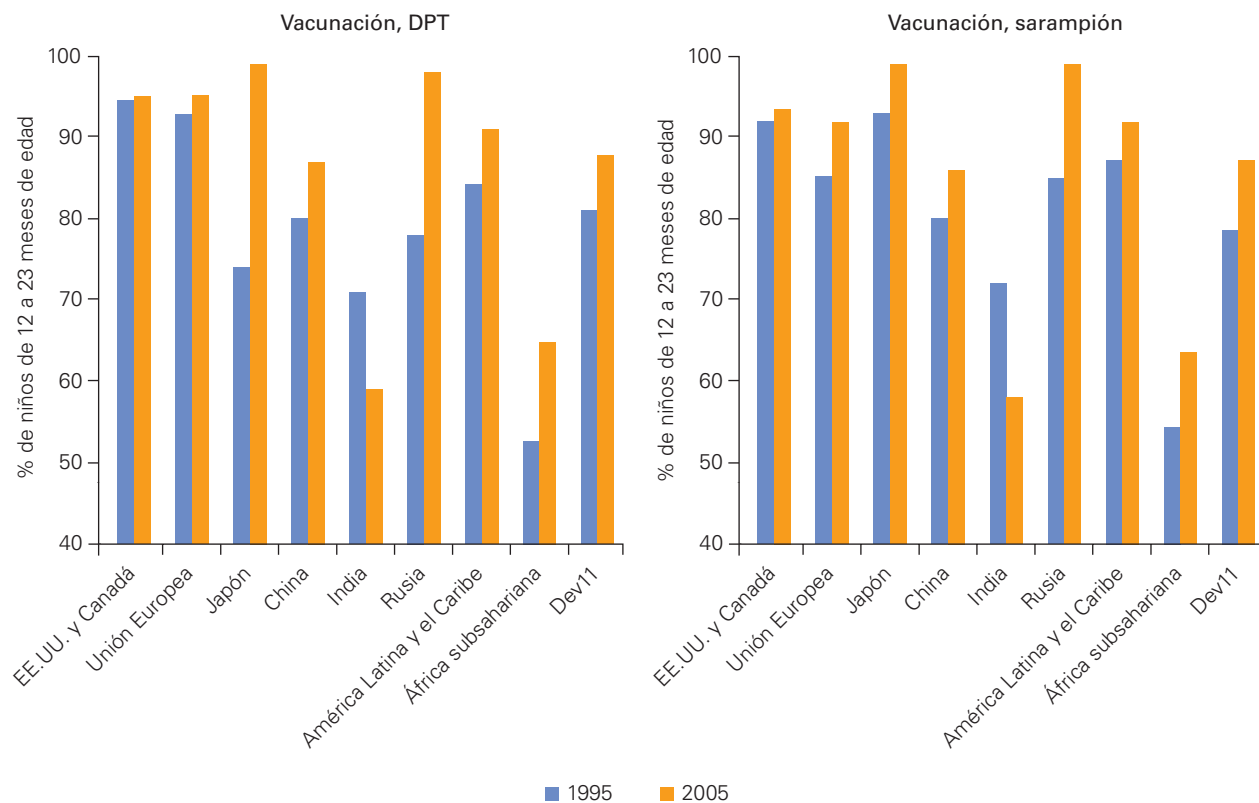
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

Mejores instalaciones higiénicas: el acceso a mejores instalaciones higiénicas se refiere al porcentaje de la población con por lo menos acceso adecuado a instalaciones de eliminación de residuos que puedan impedir efectivamente el contacto con residuos humanos, animales y de insectos. Las mejores instalaciones van desde letrinas de foso simples pero protegidas hasta retretes con conexión al sistema de alcantarillado. Para ser efectivas, las instalaciones deben estar construidas correctamente y con mantenimiento apropiado. Para mayores detalles ver Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target".

Mejores fuentes de agua: el acceso a mejores fuentes de agua se refiere al porcentaje de la población con acceso razonable a una cantidad adecuada de agua de una fuente mejorada, tal como una conexión al hogar, torre de depósito pública, barreno, pozo o fuente y recolección de aguas lluvias protegidas. Las fuentes no mejoradas incluyen vendedores, carrotaques y pozos y fuentes no protegidos. El acceso razonable se define como la disponibilidad de al menos 20 litros por persona al día de una fuente a un kilómetro o menos de distancia de la vivienda. Para mayores detalles ver Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, "Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target".

4.2 Vacunación contra DPT* y sarampión, 1995-2005

Aunque ha habido mejora considerable, el acceso a los bienes públicos más básicos, las vacunas, sigue siendo notablemente dispar.

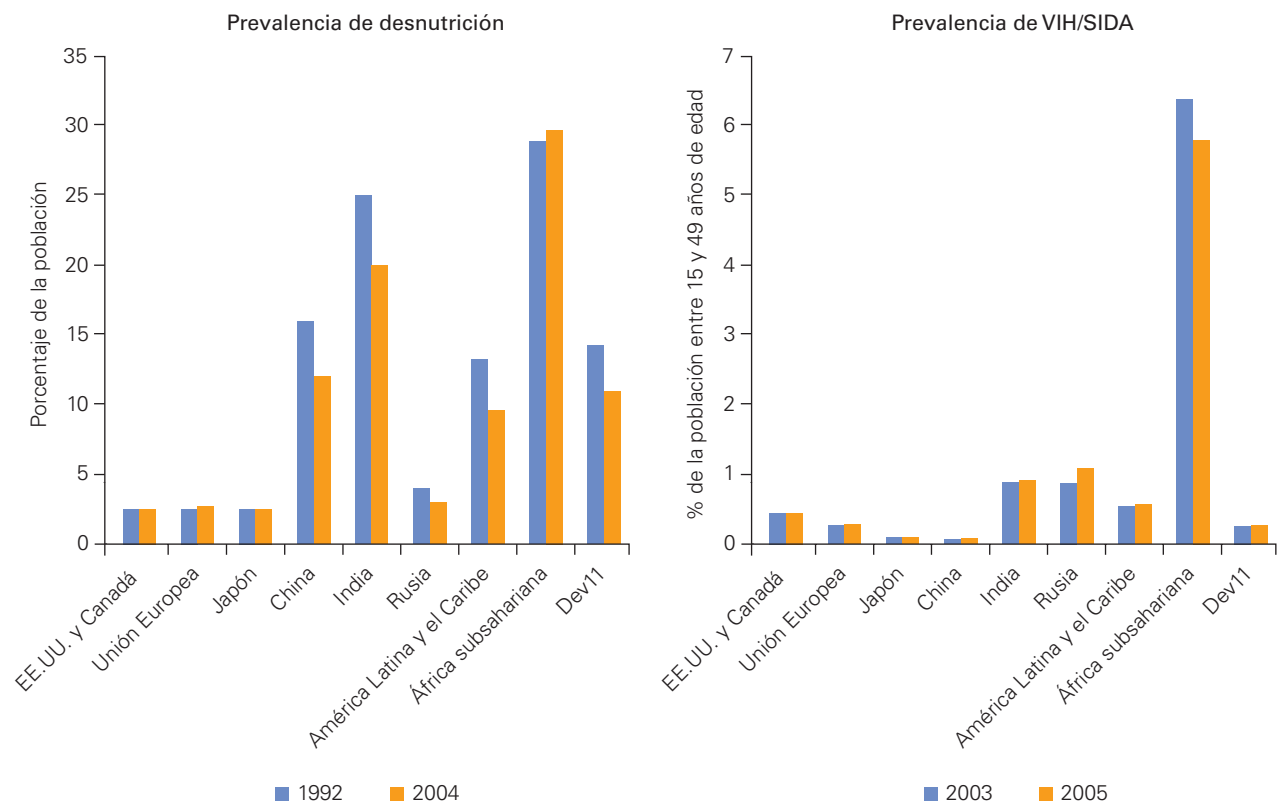


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007

* Difteria, tos ferina y tétanos.

4.3 Prevalencia de desnutrición* y VIH/SIDA

Aunque ha habido mejoras en todas partes con excepción de África subsahariana, la desnutrición y el VIH continúan siendo problemas de salud en los países en desarrollo, aun en los de rápido crecimiento.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

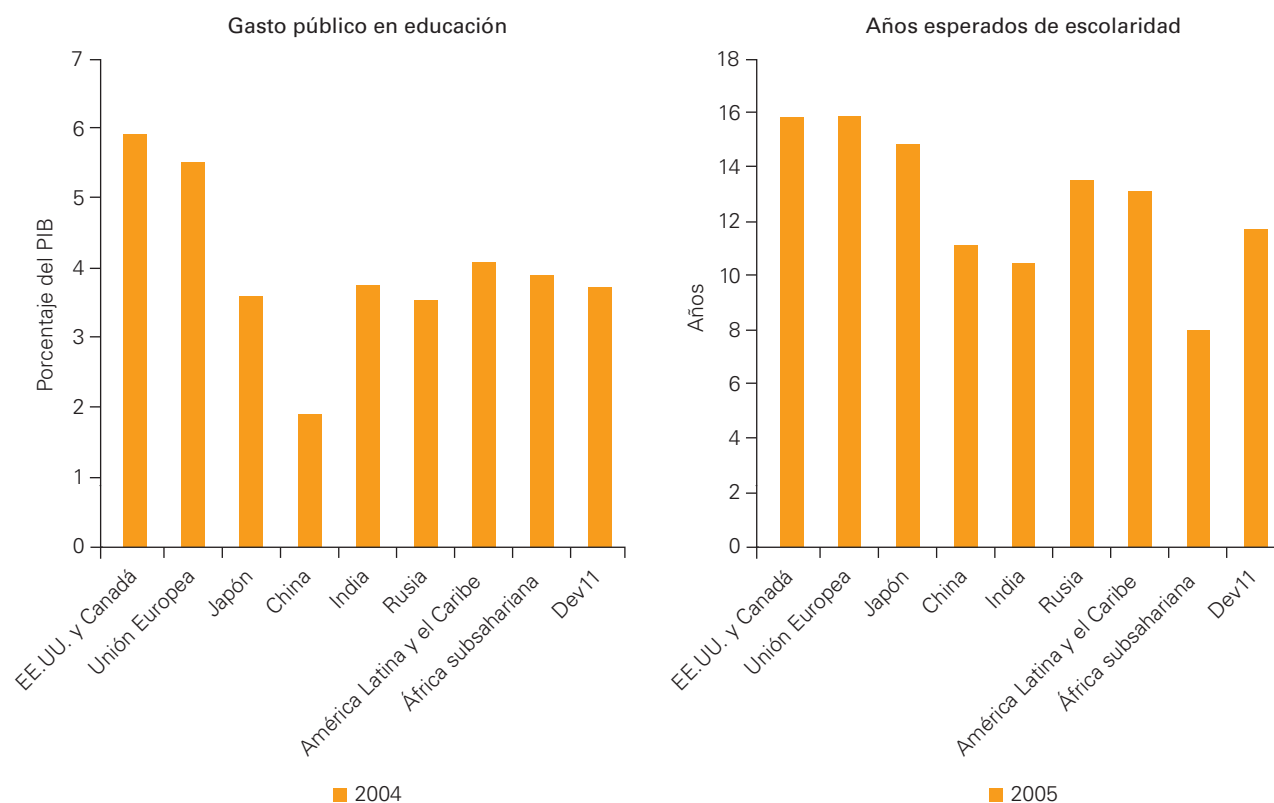
* Población bajo el nivel mínimo de consumo de energía dietética.

4.4 Gasto público en educación (2004)* y años esperados de escolaridad (2005)**

Es extremadamente difícil compilar estadísticas sobre educación que tengan sentido. Por ejemplo, los años de escolaridad son una función del gasto público y privado en educación, pero los datos sobre el gasto privado no se recopilan sistemáticamente.

Otro problema es que en la mayoría de los países, el gasto público en educación lo realizan mayormente los niveles inferiores del gobierno –gobiernos regionales y municipales– pero estos datos no se recopilan ni procesan sistemáticamente, con el resultado de que el gasto público en educación usualmente está subestimado.

Por último, pero no de menor importancia, los años de escolaridad son una variable de reemplazo deficiente para los logros de aprendizaje, que son el producto real de cualquier sistema escolar. Pero desarrollar mejores datos sobre esto es algo que tomará años de esfuerzo.



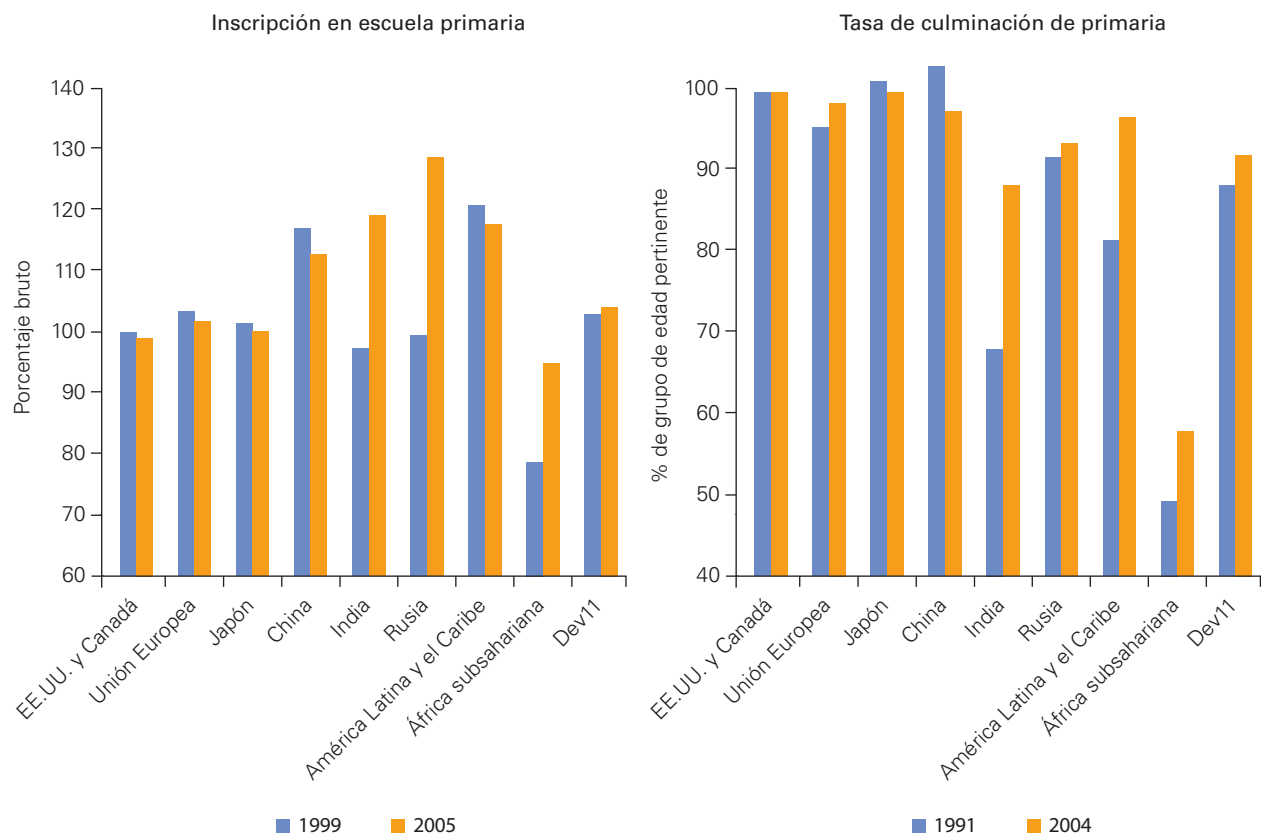
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Para China se usó el año más reciente (1999).

** El número de años que un niño con edad de entrar al colegio se espera que asista al colegio o universidad, incluidos los años repetidos.

4.5 Inscripciones en escuela primaria* y tasas de culminación

Las estadísticas recopiladas sugieren que en la mayoría de los países las tasas de inscripción y culminación han aumentado y se acercan a los niveles de los países industrializados, con excepción de África e India, donde permanecen en niveles bajos.

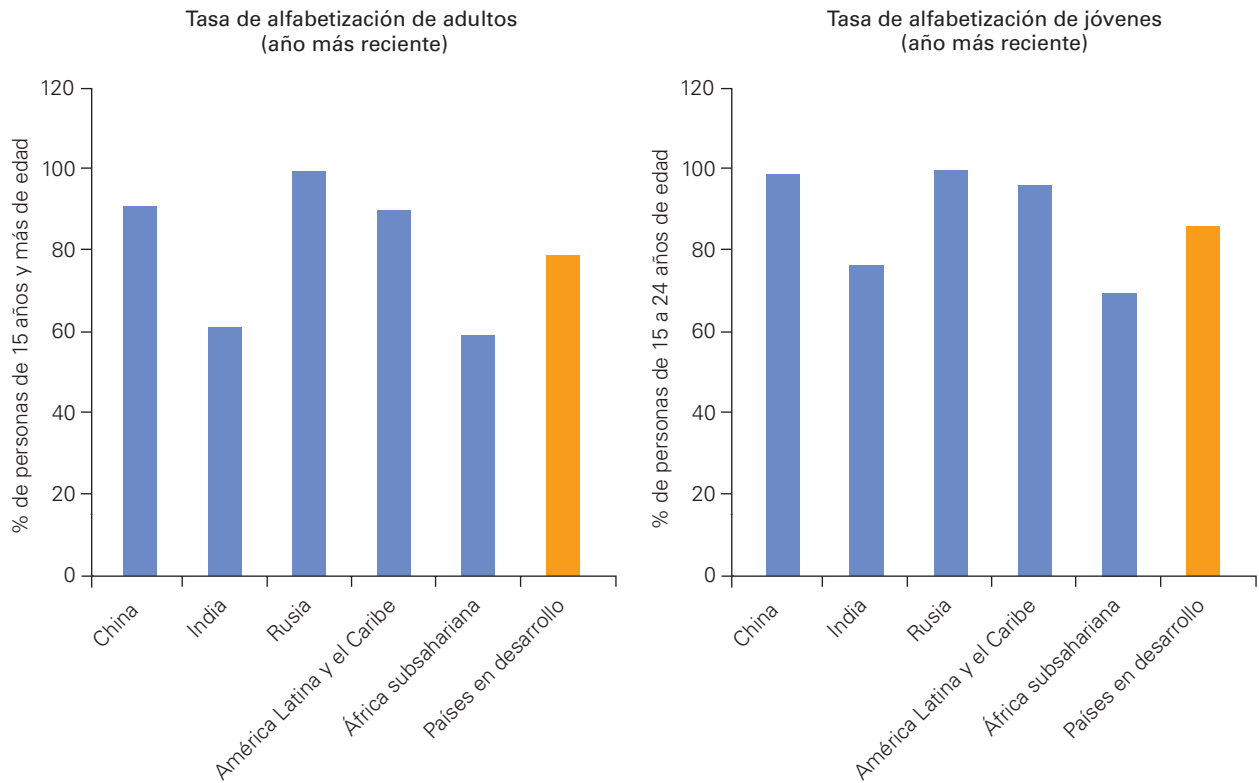


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Razón de inscripción total, independientemente de la edad, a la población del grupo de edad que corresponde oficialmente al nivel de educación presentado.

4.6 Tasas de alfabetización de adultos y jóvenes

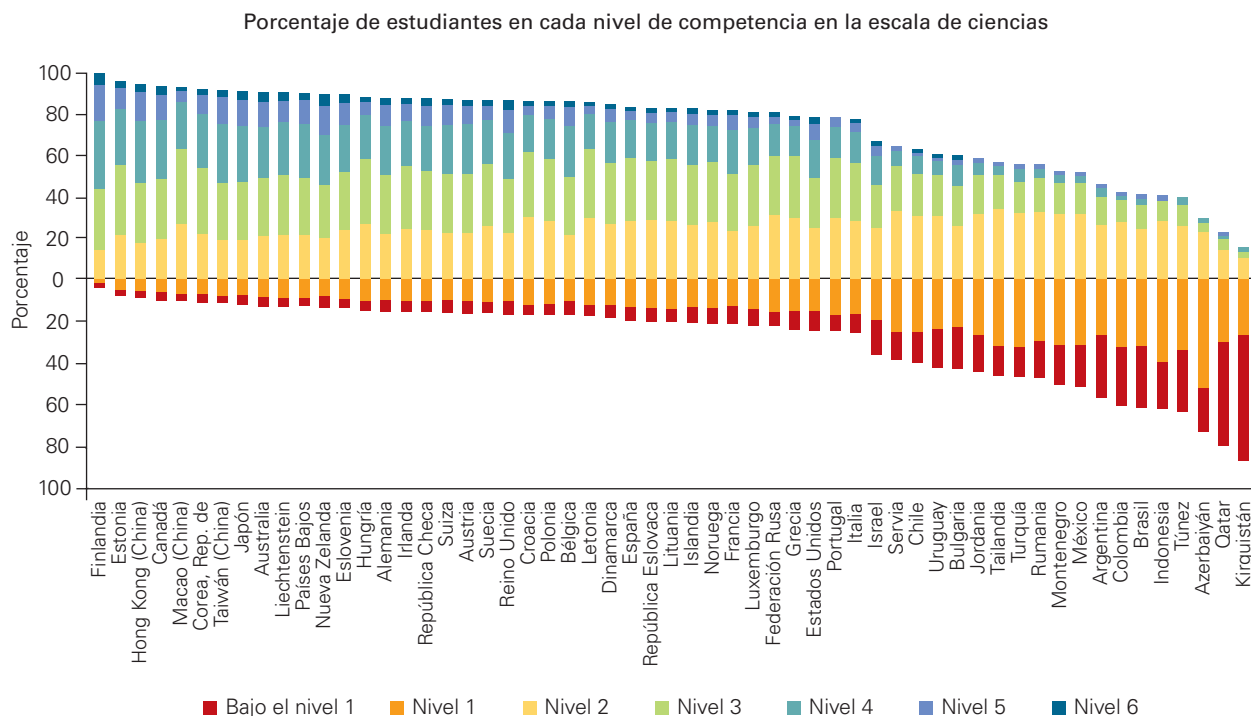
Bajas tasas de inscripción se traducen generalmente en bajas tasas de alfabetización en adultos y jóvenes



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

4.7 Pruebas de PISA: 2006

Cuando se miden los logros de aprendizaje –esto es, la adquisición de destrezas cognitivas específicas– presentan mucha variedad tanto entre países como a su interior. Las llamadas pruebas de PISA consisten en evaluaciones elaboradas dirigidas a determinar los logros de aprendizaje de los estudiantes en ciencias. Los resultados muestran variaciones significativas entre los países y a su interior.



Fuente: base de datos OCDE PISA 2006, tabla 2.1a. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/141844475532>.

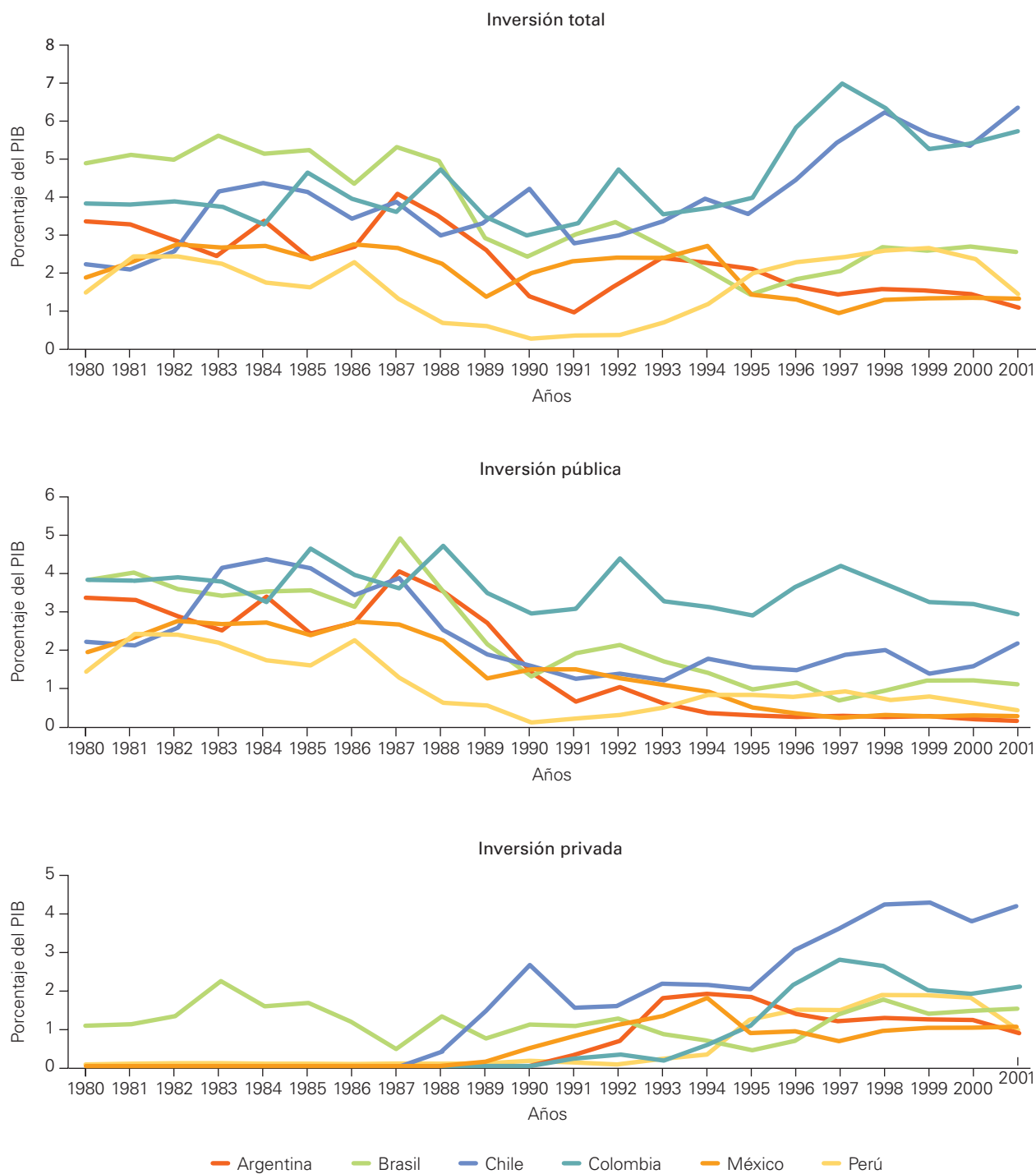
Nota: países clasificados en orden descendente de porcentaje de personas de 15 años en los niveles 2, 3, 4, 5 y 6. Por encima de la línea de cero se encuentra la proporción de estudiantes en el país que tiene puntajes mayores al nivel 1. Por debajo de la línea de cero se encuentra la proporción de estudiantes con nivel 1 y por debajo de él.

5. INFRAESTRUCTURA

La inversión en infraestructura es clave para el crecimiento y el desarrollo porque expande la variedad de oportunidades para la inversión privada y sus rendimientos. Además, asegura el acceso a servicios públicos clave, como agua, transporte público y comodidades urbanas, servicios que no sólo apoyan el crecimiento sino también a su vez contribuyen a distribuir los beneficios del crecimiento en la población en general. Dada la importancia de la infraestructura para el crecimiento y la inclusión a largo plazo, sorprende que los datos disponibles sean difíciles de obtener, para lo que parece haber dos razones. Primera, la inversión pública generalmente la realizan varios niveles del gobierno y agencias cuyos gastos no forman parte del presupuesto. Muy pocos países consolidan estas varias fuentes de gasto de infraestructura en sus cuentas nacionales. Segunda, la inversión privada en infraestructura rara vez se registra totalmente. India representa una excepción en ambas dimensiones, pero para otros países debe conformarse la base de información.

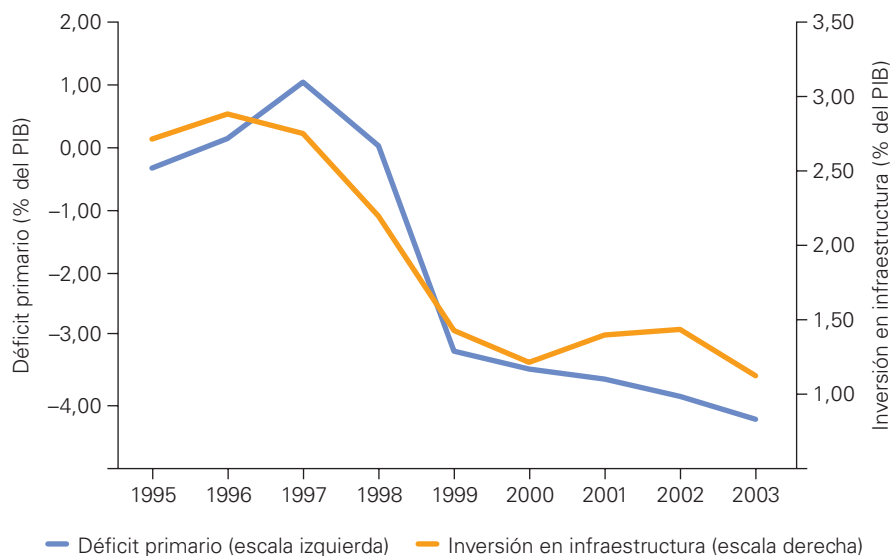
5.1 Inversión en infraestructura

Inversión en infraestructura en los principales países de América Latina (porcentaje del PIB)



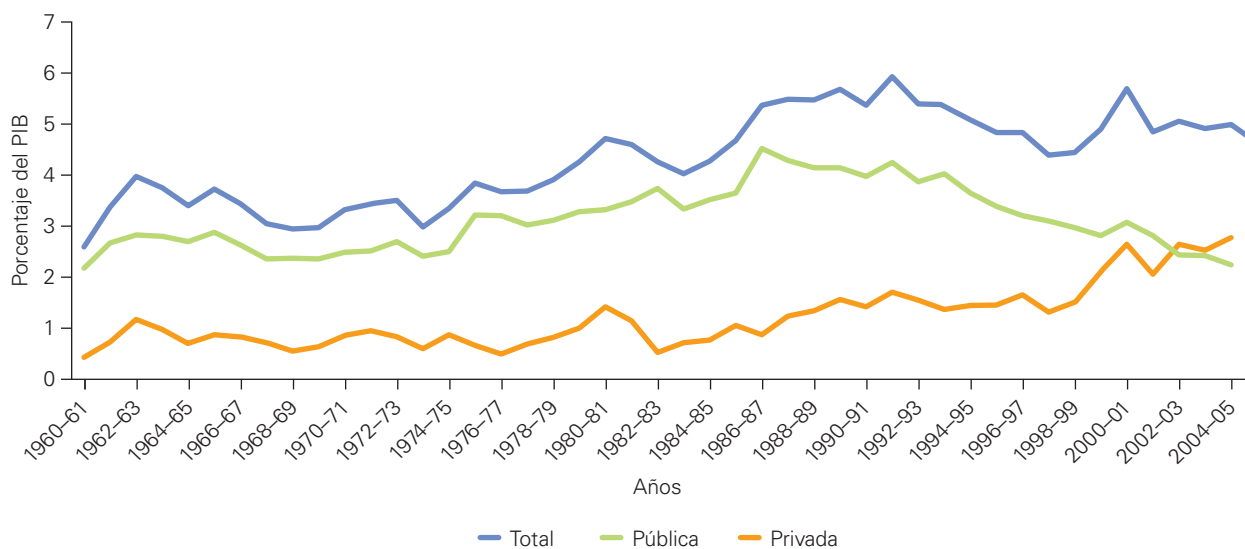
Fuente: Calderón, C. y Servén, L. 2004. "Trends in Infrastructure in Latin America". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3401.

Brasil: Déficit primario e inversión pública en infraestructura (porcentaje del PIB)



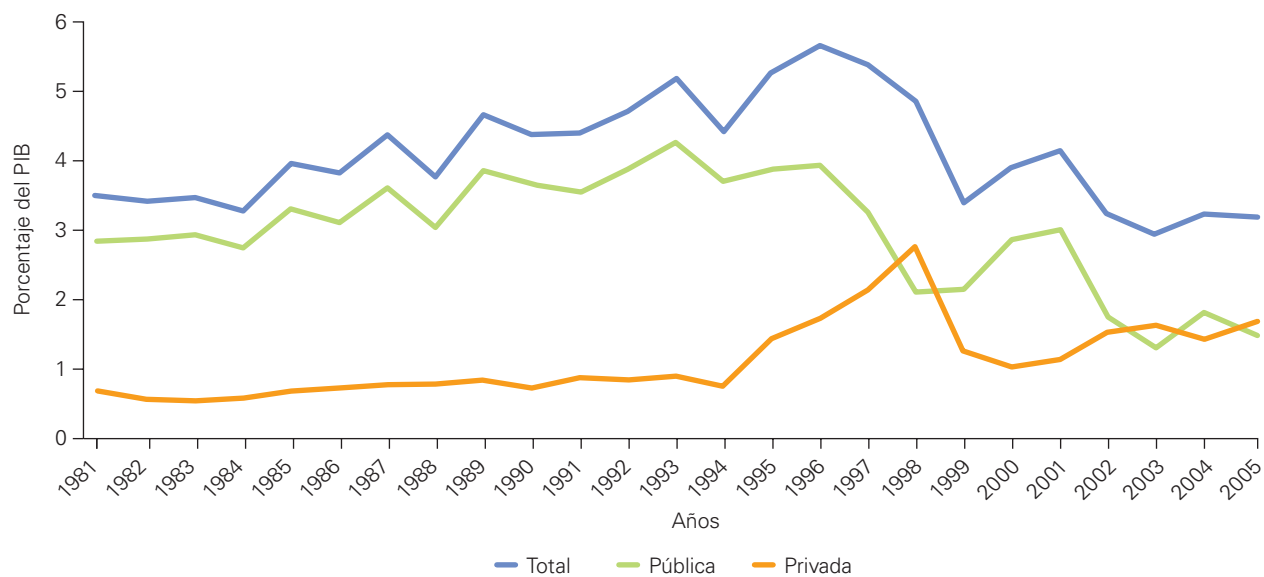
Fuente: Alfonso, J. y otros. 2005. "Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: A Brazilian Case Study". IPEA Documento para discusión 1141.

India: Formación bruta de capital interno en sectores de infraestructura (porcentaje del PIB)

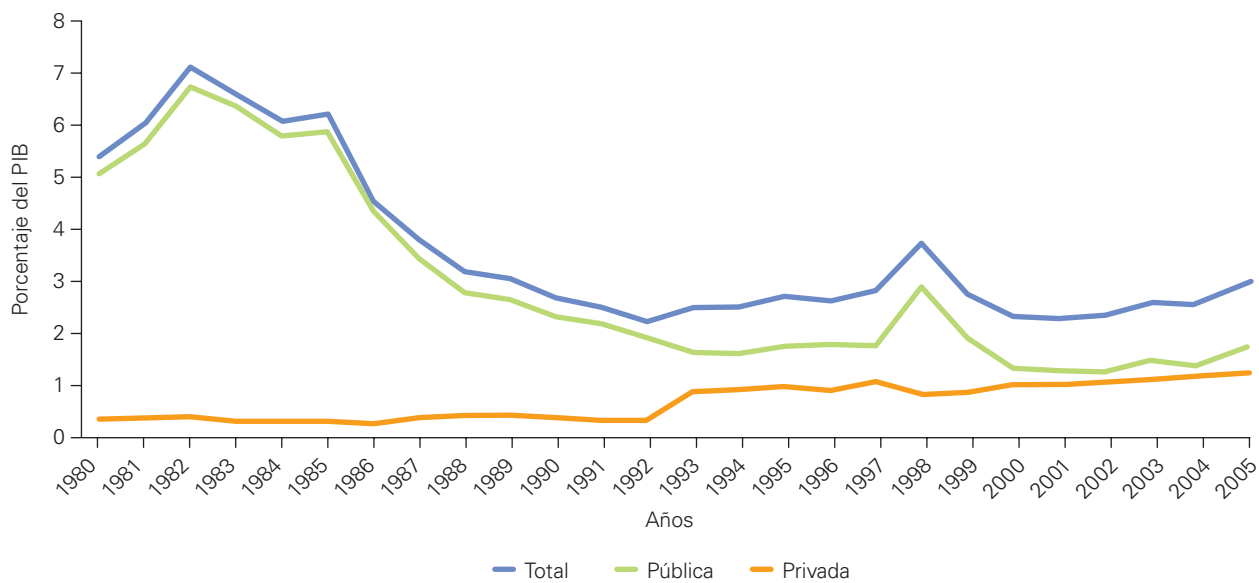


Fuente: datos del gobierno de India.

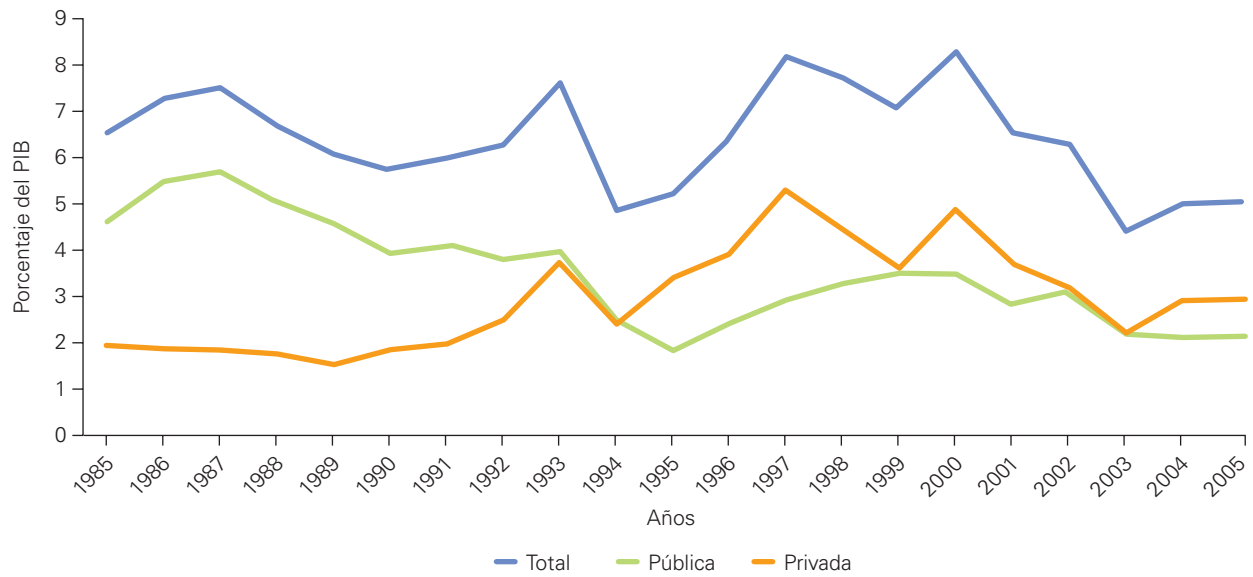
Pakistán: Inversión en infraestructura (porcentaje del PIB)



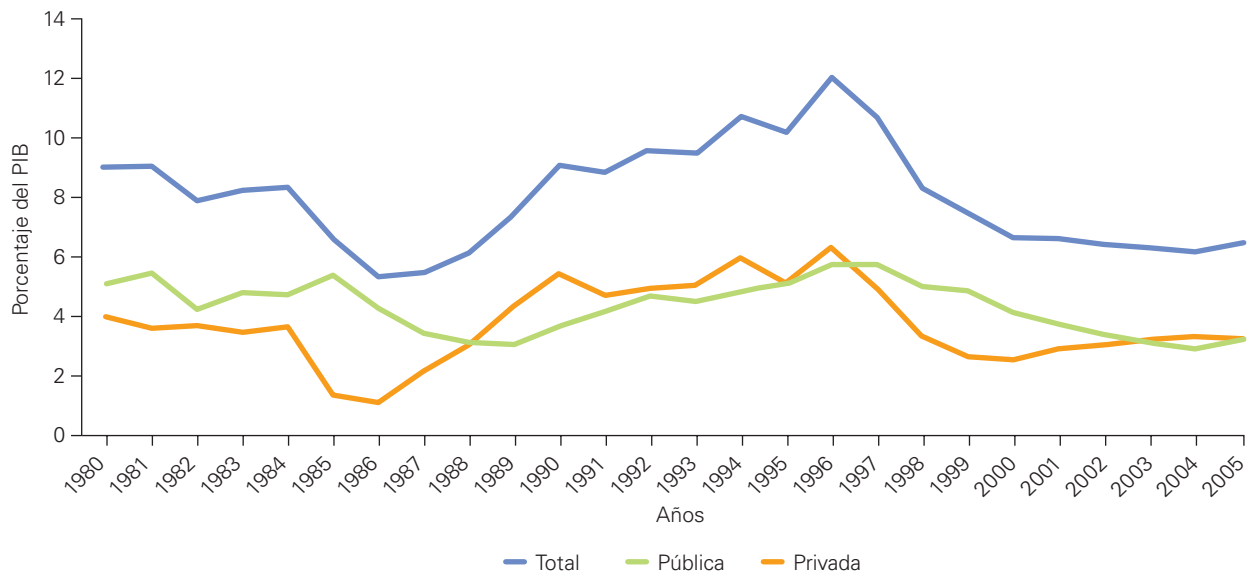
Sudáfrica: Inversión en infraestructura (porcentaje del PIB)



Turquía: Inversión en infraestructura (porcentaje del PIB)



Tailandia: Inversión en infraestructura (porcentaje del PIB)



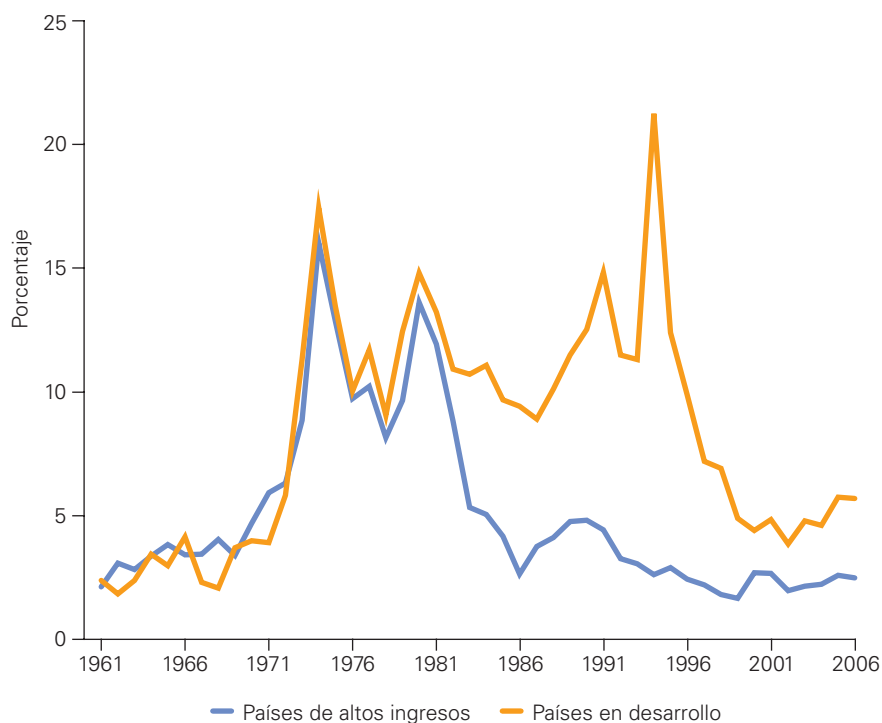
Fuente: para los cuatro gráficos, Calderón, C., Odawara, R. y Servén, L. 2008. "Infrastructure Investment in Developing Countries: A Quarter-Century Retrospective": Mimeografiado, Banco Mundial.

6. TENDENCIAS MUNDIALES

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por varias tendencias mundiales importantes, algunas de las cuales representan un rompimiento claro con el pasado y un cambio de dirección.

6.1 Inflación*

En los últimos 20 años disminuyó la tasa de inflación, declinación que empezó en los países industrializados, que después de un retardo fue seguida por los países en desarrollo.

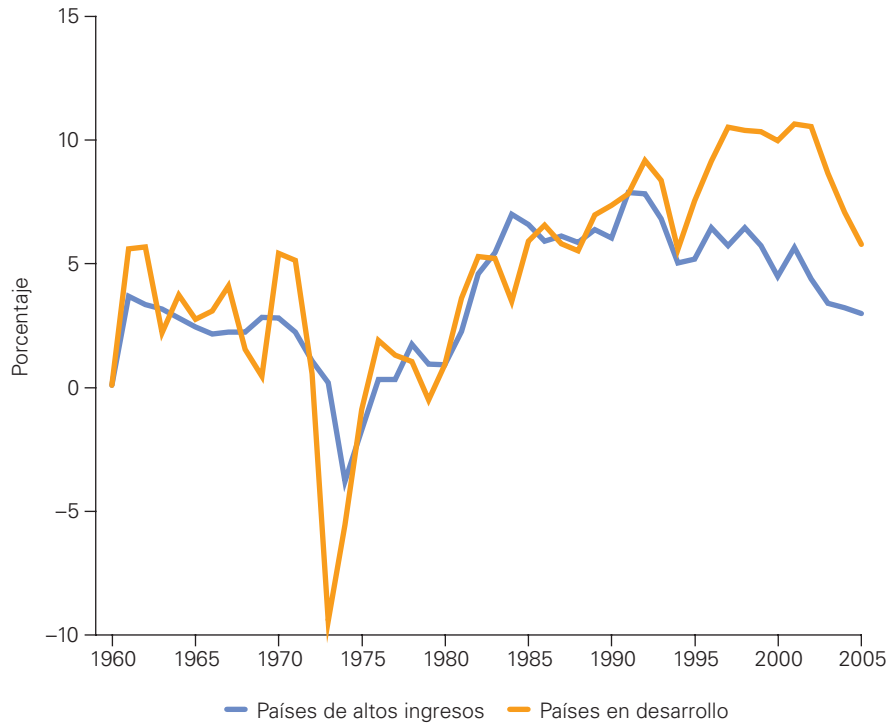


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* La inflación corresponde a la mediana de la tasa de inflación en ambos grupos de países.

6.2 Tasa de interés real,* 1960-2005

Las tasas de interés reales internas aumentaron en forma significativa, pues en la mayoría de los países en desarrollo las tasas nominales disminuyeron en menor grado que la disminución de la inflación.

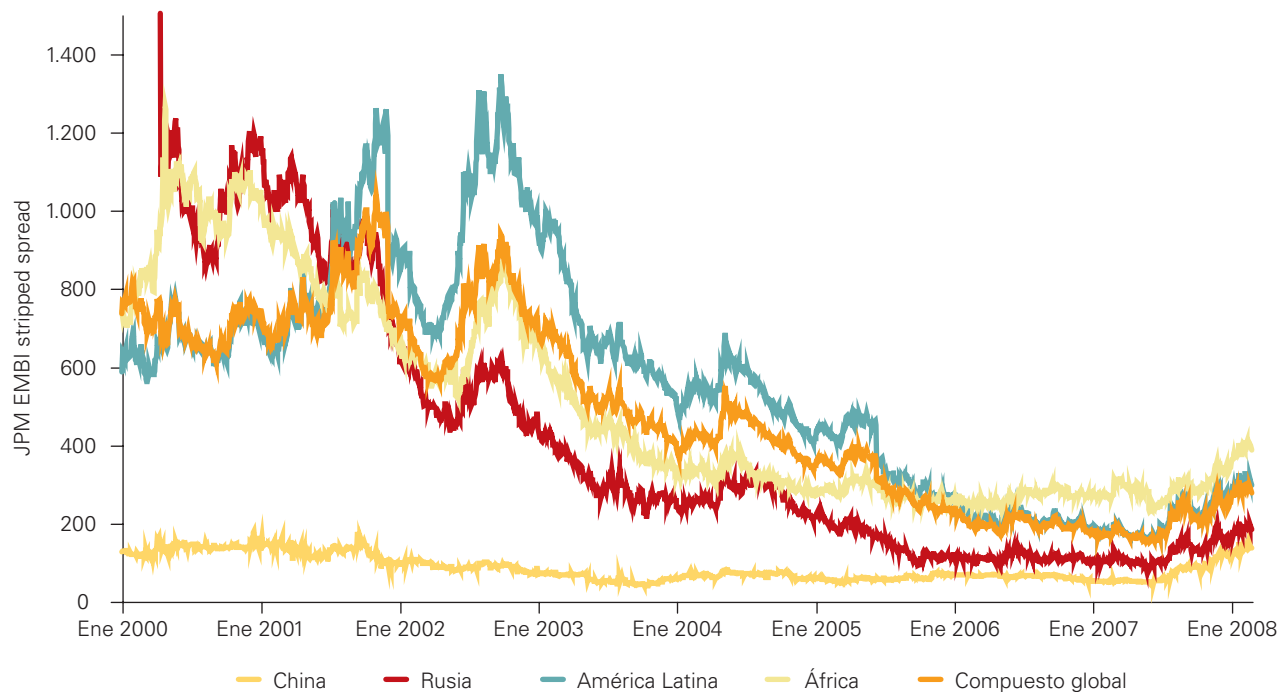


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Las tasas de interés reales se miden por la media de la tasa de inflación en ambos grupos de países.

6.3 Márgenes de riesgo de los mercados emergentes,* 2000-08

Los márgenes de riesgo para los mercados emergentes han declinado sustancialmente en los últimos ocho años debido a la consolidación fiscal, la mejor gestión de la deuda y la acumulación de reservas.



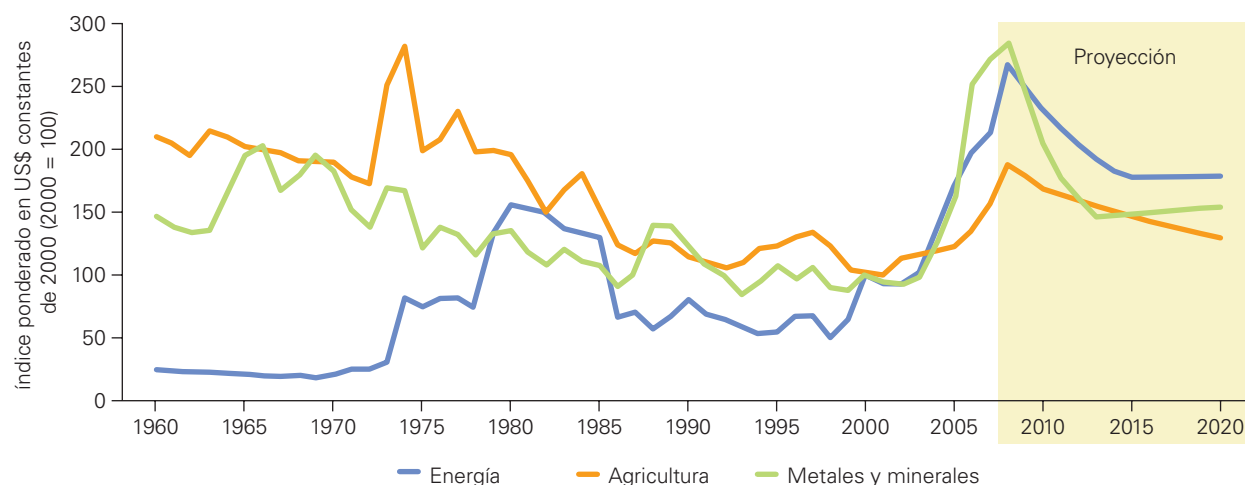
Fuente: JP Morgan Government Bond Indices.

* En el cálculo de los JP Morgan EMBI Stripped Spreads el valor de los flujos colateralizados (si los hay) se deduce del bono y de ahí que proporcione una mejor medida del premio de riesgo de crédito sobre los bonos del Tesoro de Estados Unidos.

6.4 Precios de los bienes básicos

El tercer desarrollo importante, más reciente que los dos anteriores, es el retorno a precios más altos de los bienes básicos. Esto se ha sentido en toda clase de bienes básicos, como se muestra en los siguientes cuatro gráficos. Los índices de agricultura y alimentación subieron marcadamente menos que otros productos básicos pero han estado ganando terreno en los últimos meses.

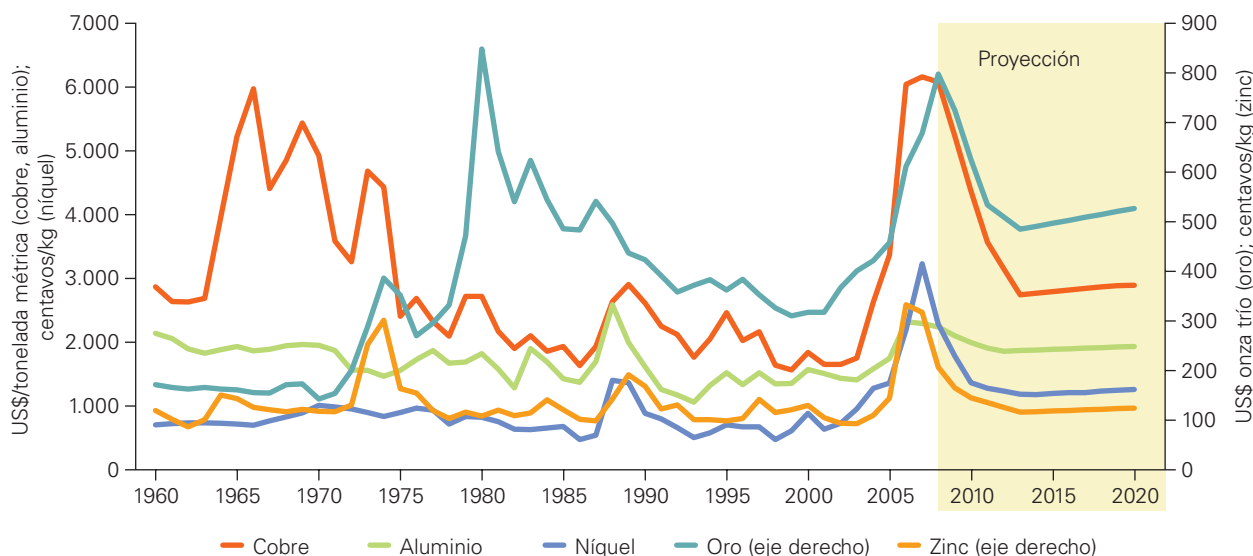
6.4.1 Índices de precios de los principales bienes básicos, del Banco Mundial*



Fuente: Development Economic Prospects Group, Banco Mundial, Commodity Price Data: varios números.

* Los índices de precios de bienes básicos del Banco Mundial son índices ponderados por el comercio para países en desarrollo.

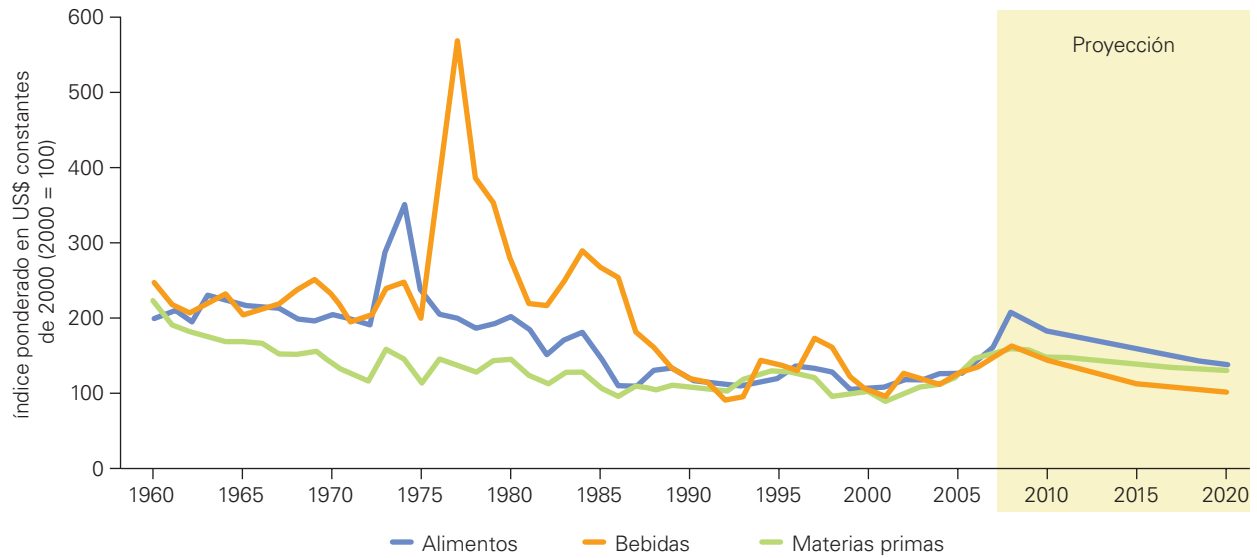
6.4.2 Precios de metales seleccionados*



Fuente: Development Economic Prospects Group, Banco Mundial, Commodity Price Data: varios números.

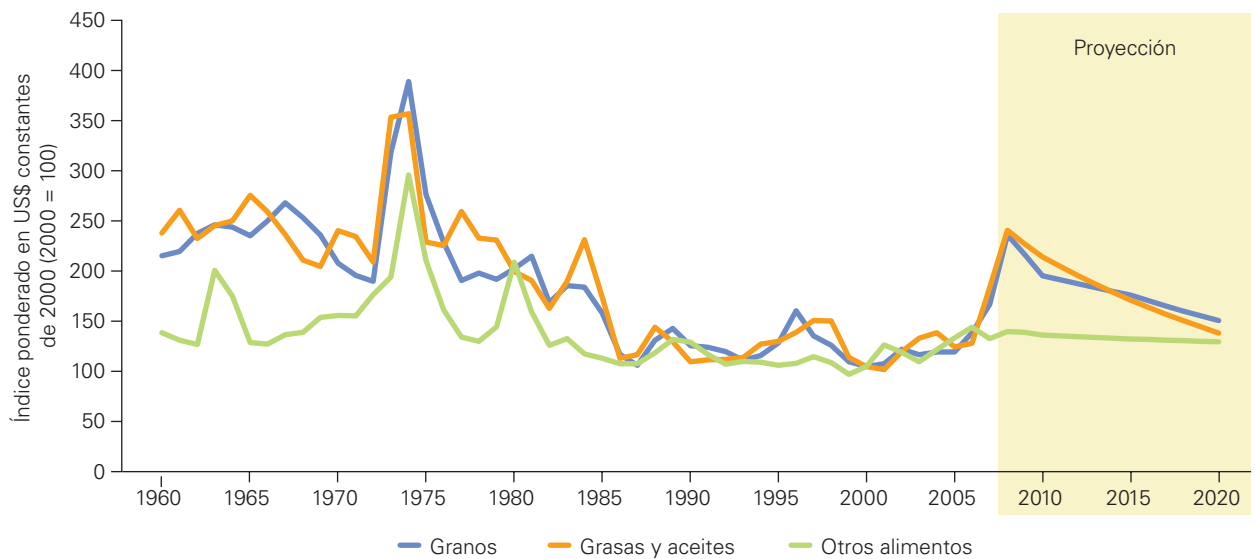
* Precios reales de metales en US\$ constantes de 1990.

6.4.3 Agricultura: índices para varias categorías de productos



Fuente: Development Economic Prospects Group, Banco Mundial, Commodity Price Data: varios números.

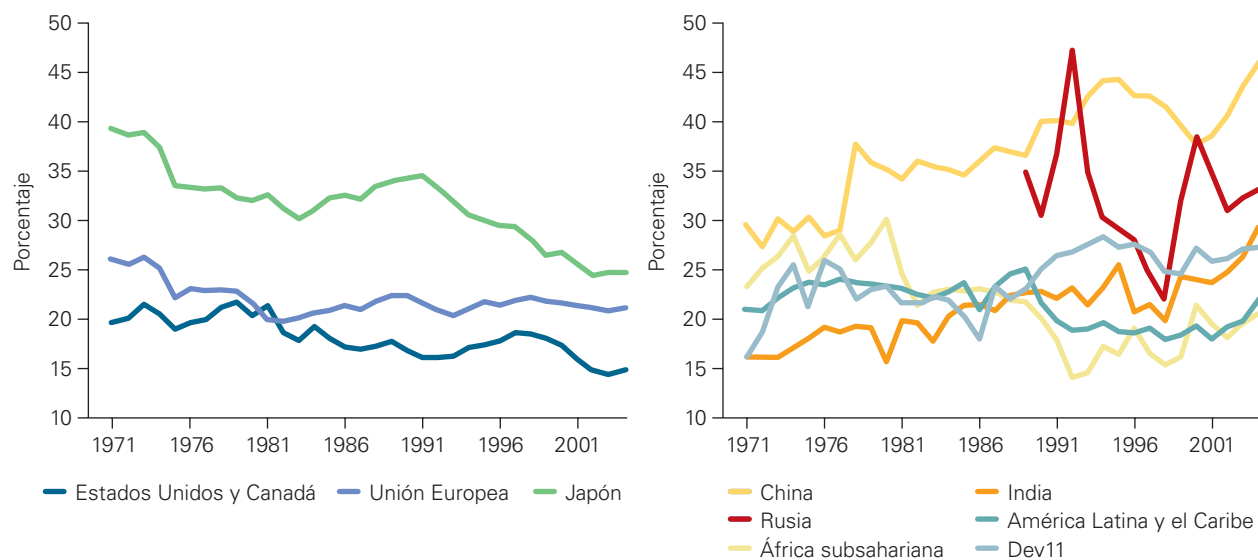
6.4.4 Alimentos: índices para varias categorías de productos



Fuente: Development Economic Prospects Group, Banco Mundial, Commodity Price Data: varios números.

6.5 Tasas mundiales de ahorro* para países desarrollados y en desarrollo como porcentaje del PIB

Las tasas de ahorro han venido declinando en los países industrializados y aumentando en los países en desarrollo. Durante la última década, los países en desarrollo se han convertido en exportadores netos de capital.

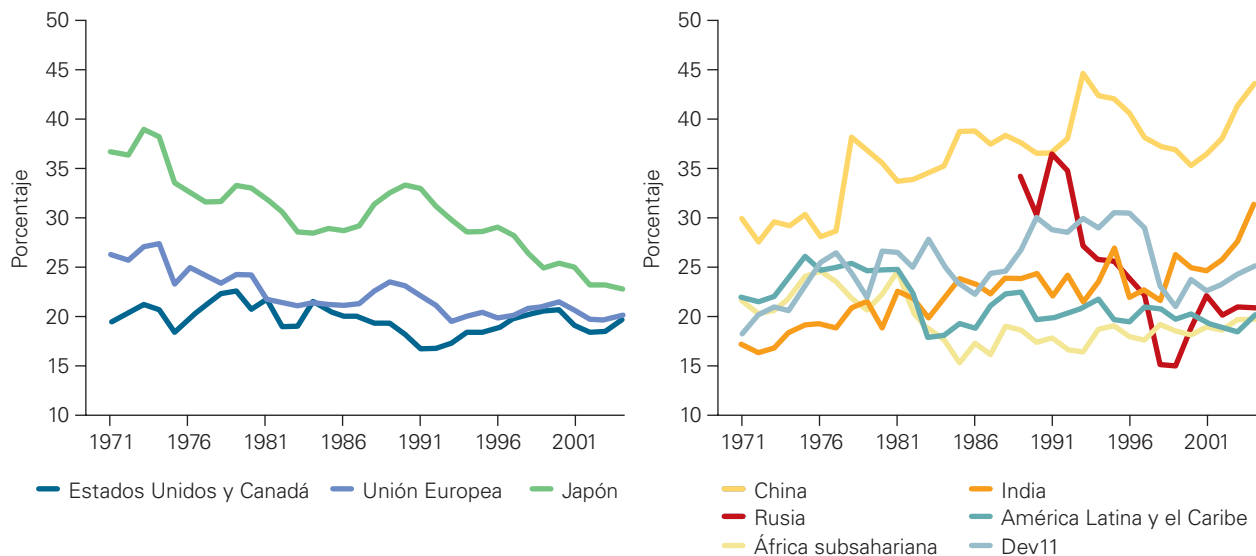


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Las tasas brutas de ahorro interno son los ahorros internos brutos (PIB menos gasto de consumo final [consumo total]) como porcentaje del PIB, ambos en US\$ corrientes.

6.6 Tasas mundiales de inversión* para países desarrollados y en desarrollo como porcentaje del PIB

Las tasas de inversión siguieron a los movimientos de las tasas de ahorro, esto es, han venido declinando en los países industrializados y aumentando en la mayoría de los países en desarrollo. Las excepciones son África subsahariana y América Latina, donde las tasas de inversión y el crecimiento han quedado estancados.

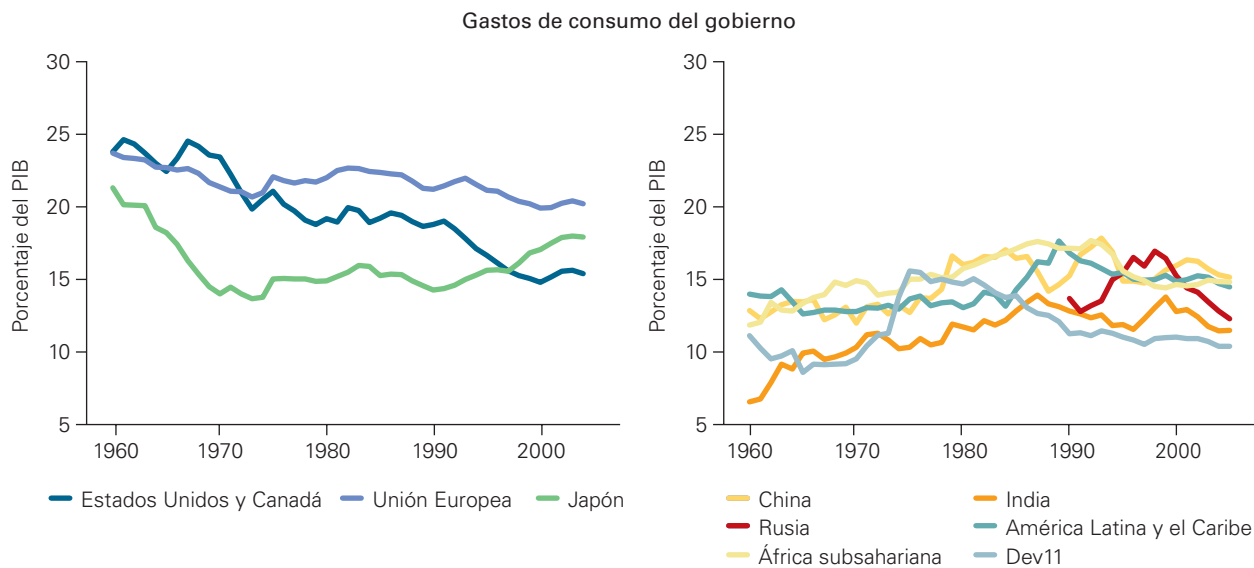


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Las tasas brutas de inversión interna son la formación bruta de capital (antes inversión interna bruta, que consiste en gastos en adiciones a los activos fijos de la economía más los cambios netos en el nivel de inventarios) como porcentaje del PIB, ambos en US\$ corrientes.

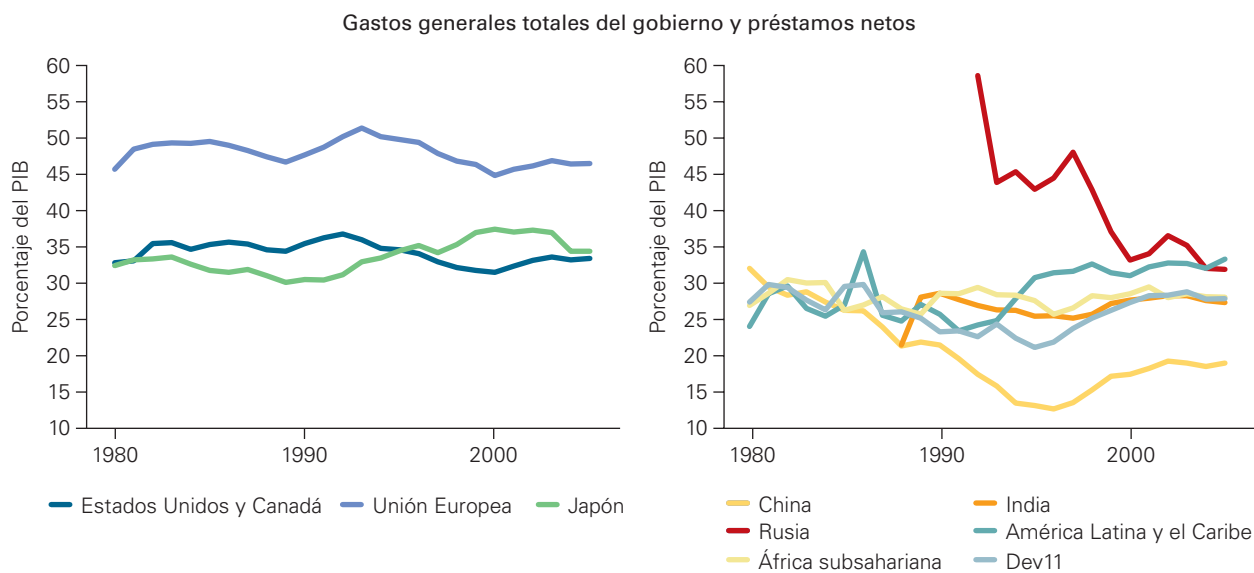
6.7 Tamaño del gobierno (gastos del gobierno como porcentaje del PIB) de los países desarrollados y en desarrollo, 1960-2005

El tamaño del gobierno es otra variable macroeconómica importante difícil de estimar precisamente porque algunos gastos e inversiones del gobierno tienen lugar en empresas públicas y no siempre se consolidan en las cuentas del gobierno, lo cual lleva a la variabilidad y a una tendencia a subestimar las cifras.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

Nota: los gastos del gobierno incluyen todos sus gastos en bienes y servicios, consumo, inversión y préstamos netos.



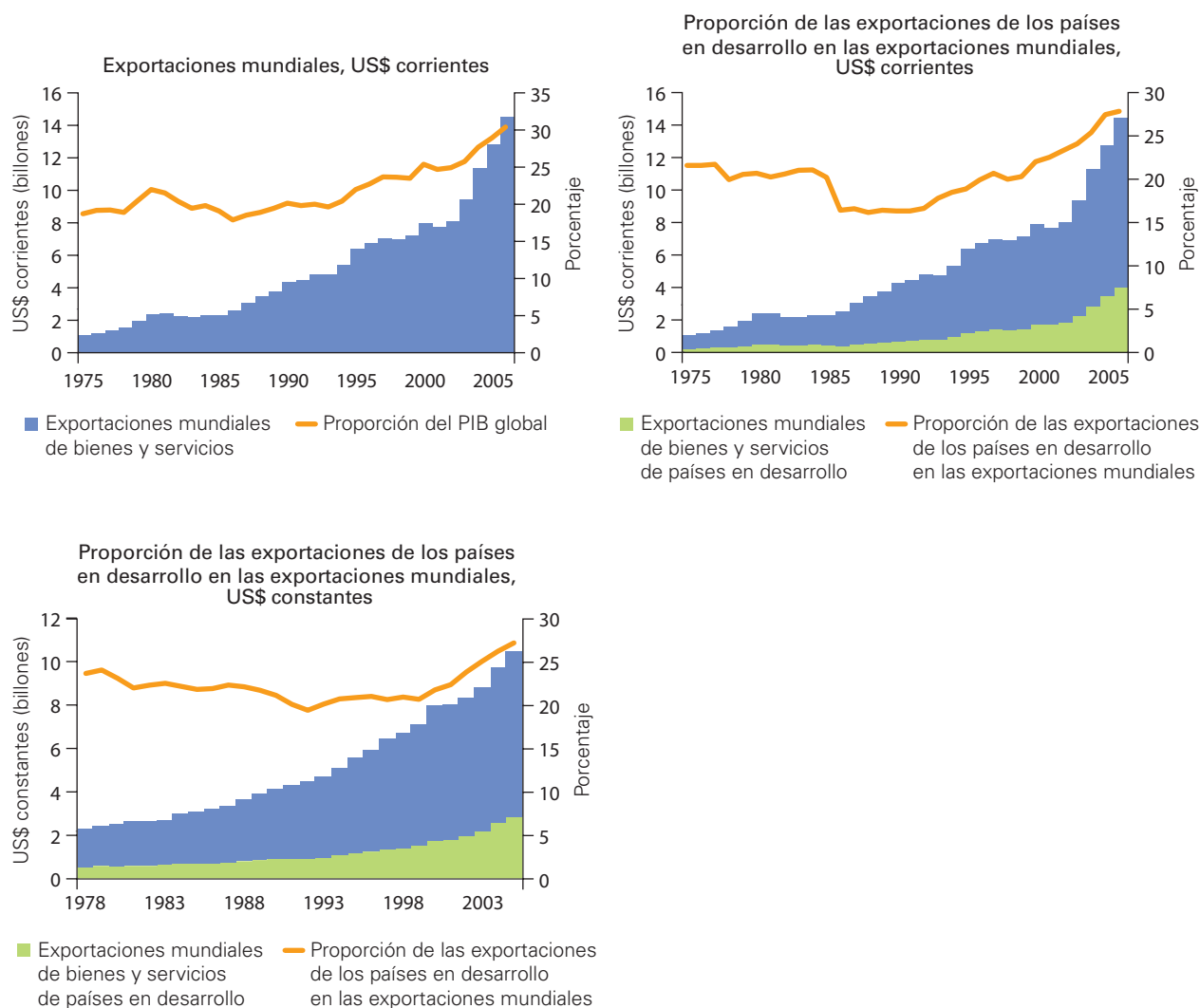
Fuente: FMI, World Economic Outlook.

6.8 Comercio internacional

Desde la Segunda Guerra Mundial el comercio internacional ha crecido más rápidamente que el PIB global, lo que se ilustra en los tres gráficos siguientes.

6.8.1 Evolución de las exportaciones mundiales y proporción de los países en desarrollo, 1975-2005

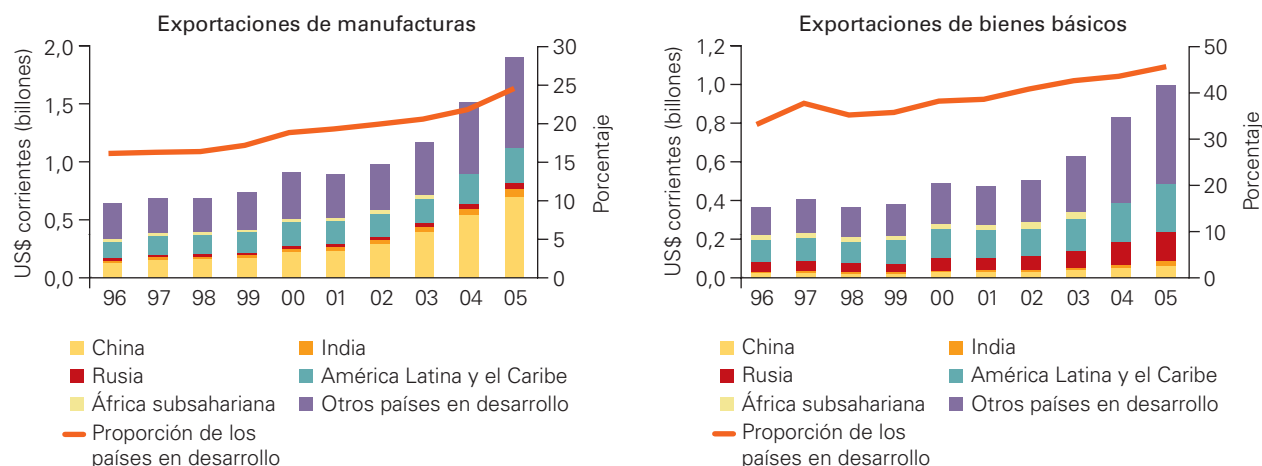
Las exportaciones mundiales crecieron de menos del 20% del PIB global en 1975 a 30% en 2005. La proporción de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales aumentó de alrededor del 22% a cerca del 28%. El aumento vino después de una abrupta caída a mediados de los años ochenta cuando el precio del petróleo cayó a unos US\$10 por barril hacia 1986. En dólares constantes de Estados Unidos, la proporción de las exportaciones de los países en desarrollo parece ser más estable.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

6.8.2 Exportaciones de manufacturas y bienes básicos de los países en desarrollo*

El crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo proviene de las manufacturas y los bienes básicos. Los gráficos siguientes muestran las exportaciones en dólares nominales de Estados Unidos y por tanto incluyen los efectos de los precios.

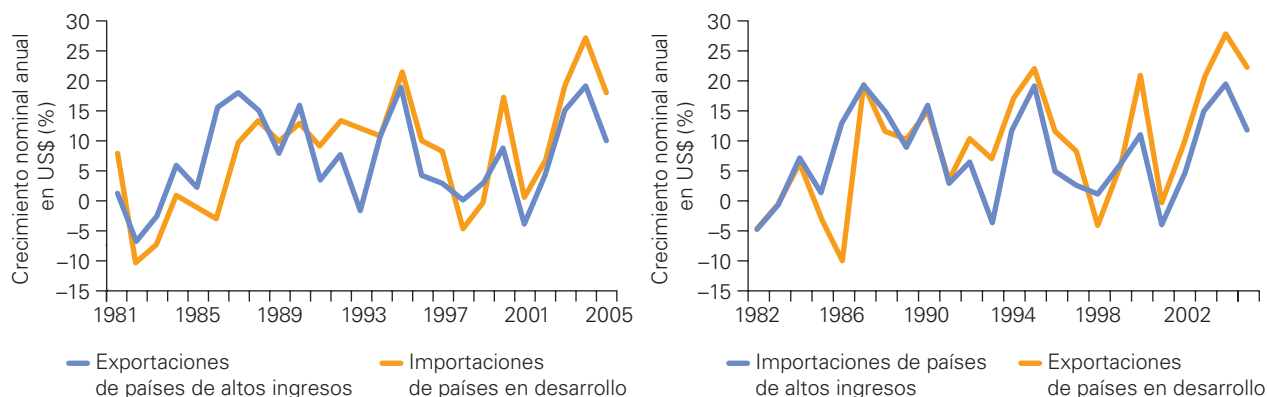


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Estimados para África subsahariana no disponibles en 2004 y 2005; para todos los datos de comercio, los agregados regionales no excluyen comercio intrarregional.

6.8.3 Más oportunidades de exportación para los países de altos ingresos y comercio Sur-Sur, 1980-2005

En los años ochenta surgieron dos nuevas tendencias: las importaciones de los países en desarrollo crecieron más rápido que las exportaciones de los países industrializados, y las exportaciones de los países en desarrollo crecieron más rápido que las importaciones de los países industrializados. La primera tendencia indica que los mercados de los países en desarrollo se abren cada vez más a los países industrializados. Ambas tendencias sugieren un creciente comercio Sur-Sur (ver los dos gráficos siguientes).



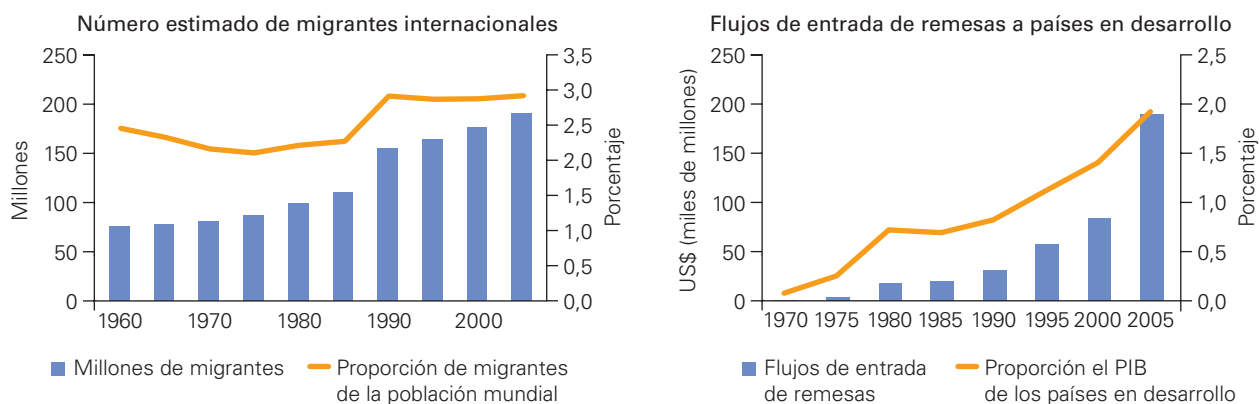
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

6.9 Migración global y remesas

Desde la Segunda Guerra Mundial la migración ha sido un componente del desarrollo de creciente importancia. El número de inmigrantes ha superado el triple y las remesas han venido creciendo como proporción del PIB de los países en desarrollo.

6.9.1 Migración global y remesas, 1960 a 2005

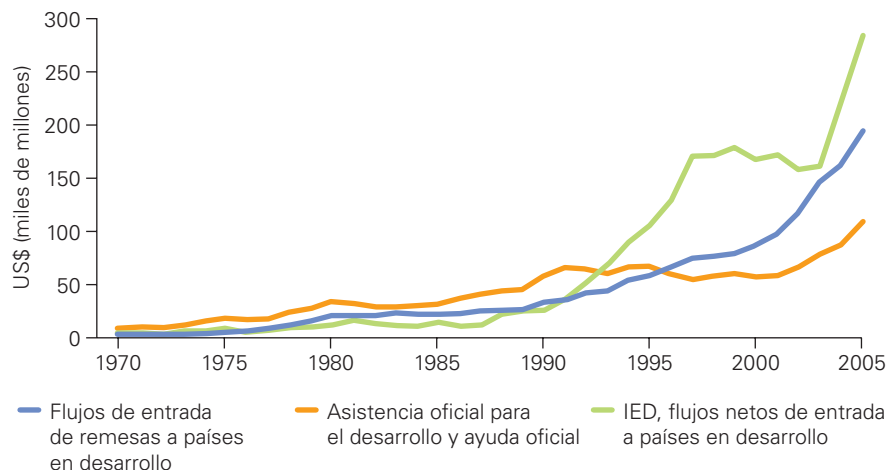
El número de inmigrantes ha superado el triple y como proporción de la población mundial, la migración ha aumentado de un 2,5% a 3% y probablemente mucho más como proporción de la población de los países industrializados. Lógicamente, las remesas han llegado a ser una proporción mayor y creciente del PIB de los países en desarrollo.



Fuente: División de Población, Naciones Unidas, "Trends in Total Migrant Stock: 2005 Revision"; estimados del personal del Banco Mundial basados en el *Balance of Payments Statistics Yearbook 2007* del Fondo Monetario Internacional.

6.9.2 Remesas en relación con la IED y la ayuda, 1970 a 2005

Las remesas ya sobrepasan la asistencia oficial para el desarrollo.



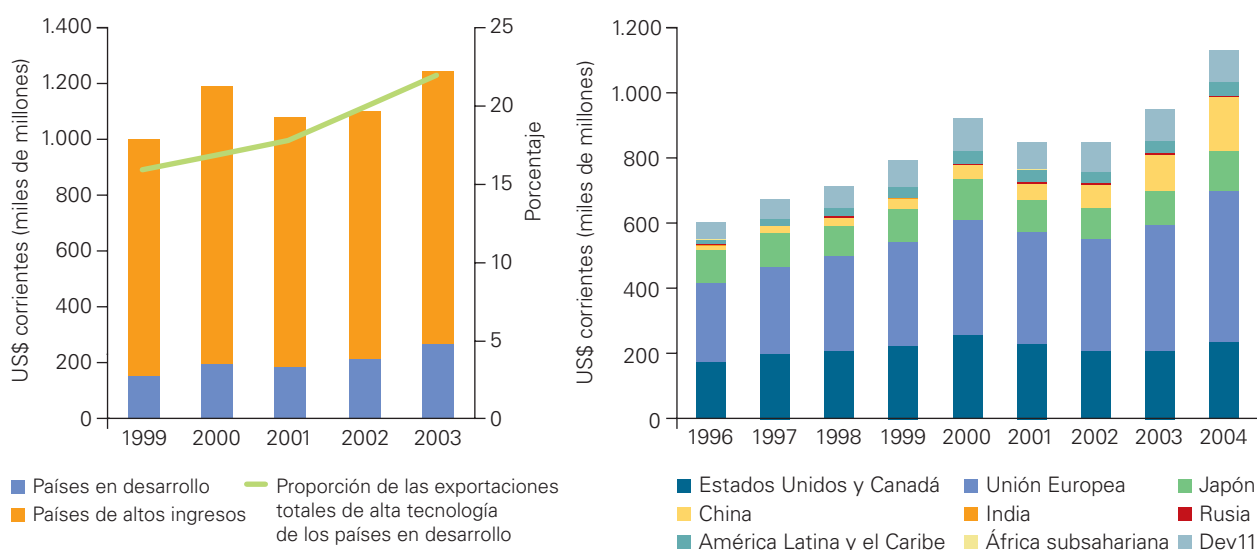
Fuente: estimados del personal del Banco Mundial basados en el *Balance of Payments Statistics Yearbook 2007* del Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial, *World Development Indicators 2007* y *Global Development Finance, 2007*; Fondo Monetario Internacional, bases de datos de International Finance Statistics and Balance of Payments.

6.10 Papel de los avances tecnológicos en las economías de los países en desarrollo

Los países en desarrollo se han hecho tecnológicamente más sofisticados, como lo indican los siguientes gráficos.

6.10.1 Proporción de las exportaciones de alta tecnología* de los países en desarrollo y descomposición detallada

La proporción de las exportaciones de alta tecnología de los países en desarrollo se ha incrementado rápidamente en los últimos años, encabezados principalmente por China, pero también por otros países asiáticos.



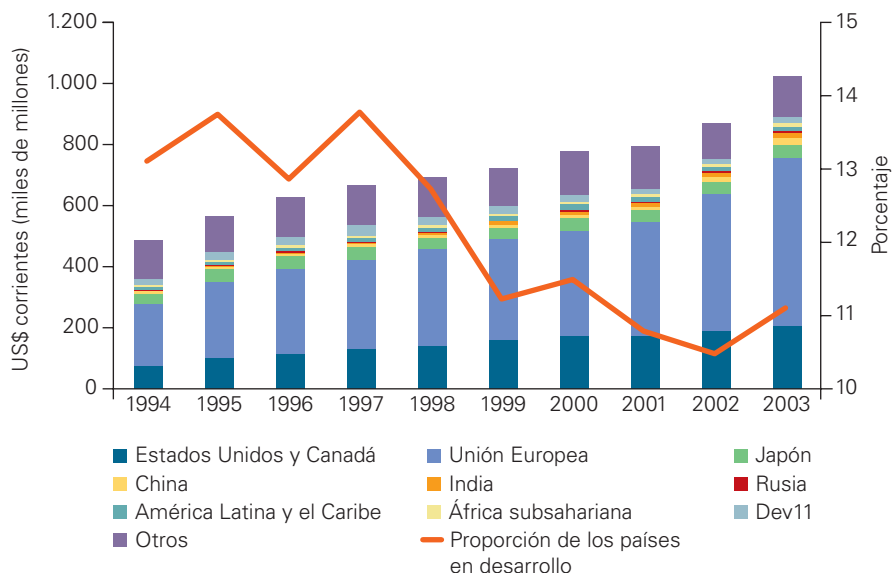
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

Nota: para todos los datos comerciales regionales, los agregados regionales no excluyen el comercio intrarregional.

* Exportaciones de alta tecnología son productos con alta intensidad de I&D, como aeroespaciales, computadores, farmacéuticos, instrumentos científicos y maquinaria eléctrica.

6.10.2 Exportaciones de servicios comerciales basados en conocimiento,* dominados por Estados Unidos y la Unión Europea

En el caso de los servicios, el comercio mundial está dominado todavía por Estados Unidos y la Unión Europea. No obstante las crecientes exportaciones de servicios de India, la proporción de los países en desarrollo de hecho ha disminuido.

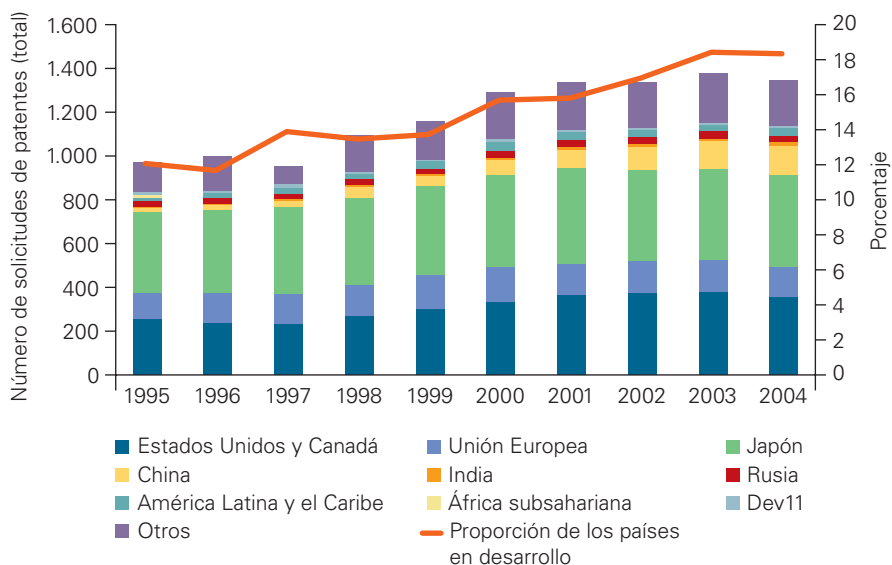


Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

* Los servicios comerciales basados en conocimiento incluyen tecnologías de información (TI), comunicaciones, seguros, financieros y otros servicios, pero no incluyen transporte y viajes. Las actividades usuales son telecomunicaciones internacionales y servicios postales y de mensajería; procesamiento de datos por computador, transacciones de servicios relacionados con las noticias entre residentes y no residentes, servicios de construcción, regalías y tarifas de licencias, negocios misceláneos, servicios profesionales y técnicos, servicios personales, culturales y recreativos, seguros de fletes de bienes exportados y otros seguros directos, como seguros de vida, servicios de intermediación financiera como comisiones, transacciones de cambio extranjero y servicios de corretaje, y servicios auxiliares, como servicios operativos de mercados financieros y servicios regulatorios.

6.10.3 Proporción de los países en desarrollo de solicitudes de patentes (residentes y no residentes), 1995-2004

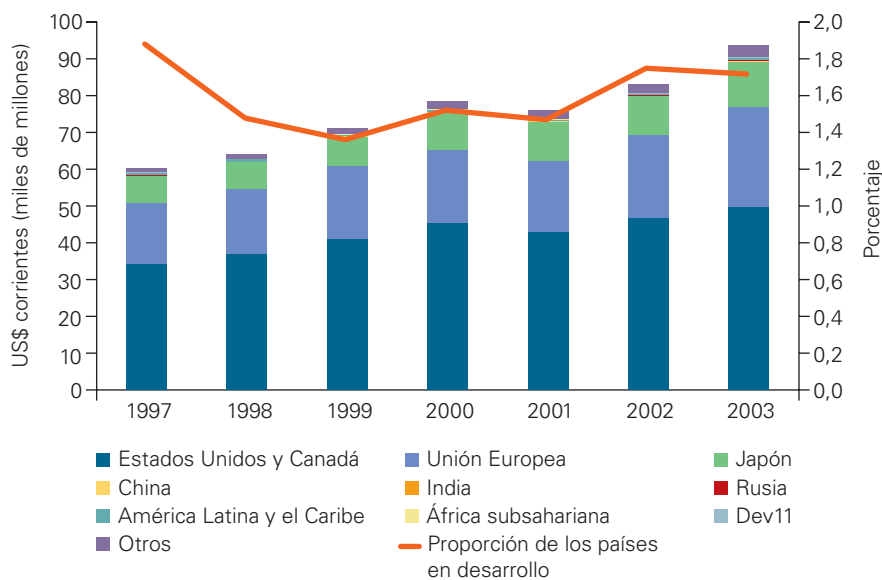
Los países en desarrollo son ahora innovadores más importantes.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

6.10.4 Ingresos de regalías y tarifas de licencias, 1997-2004

Sin embargo, el ingreso proveniente de la innovación permanece todavía dominado por los países industrializados.



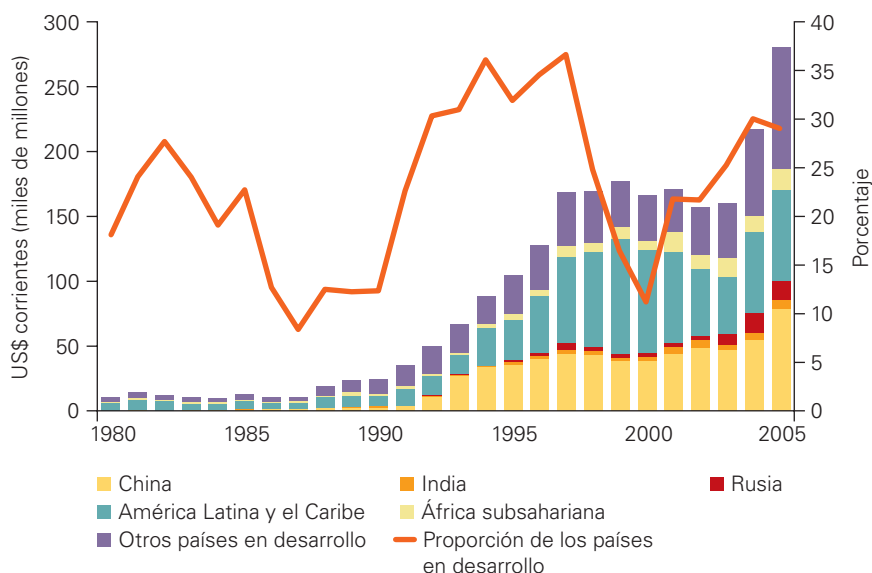
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

6.11 Flujos de capital privado a países en desarrollo

Desde mediados de los años noventa los flujos de capital privado a los países en desarrollo han declinado y ahora éstos son ahorradores netos. La excepción es la IED, cuyo papel en años recientes ha aumentado, en términos absolutos y relativos. Esto se ilustra en los gráficos que siguen.

6.11.1 Flujos de entrada de IED a países en desarrollo, 1980-2005

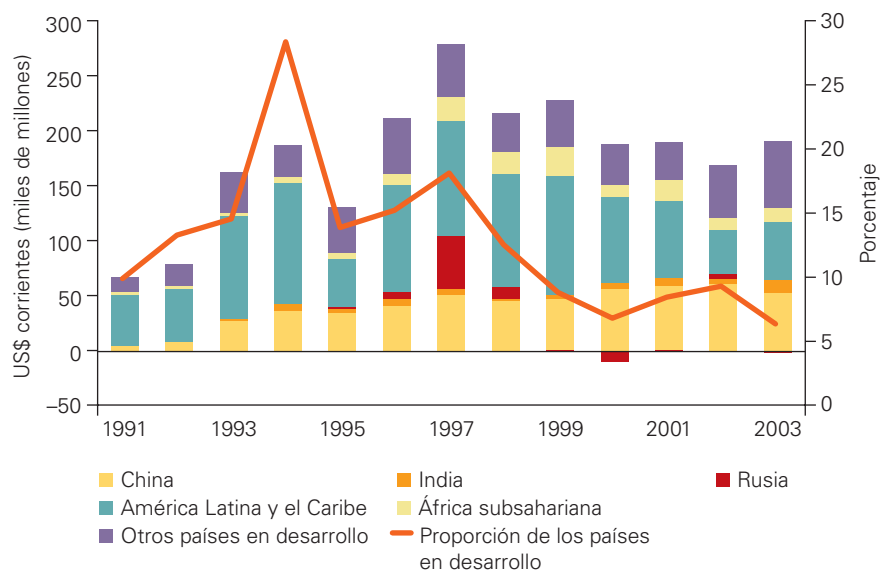
Los flujos de entrada de IED a los países en desarrollo están muy concentrados, siendo América Latina y China los mayores receptores en los últimos 10 años. En términos agregados, la IED a los países en desarrollo ha sido volátil. Entre mediados de los años noventa y principios de la actual década, los flujos de entrada disminuyeron de 35% de la IED mundial total a 10%. Los flujos de entrada de IED se han recuperado ya y giran alrededor del 30% del total mundial.



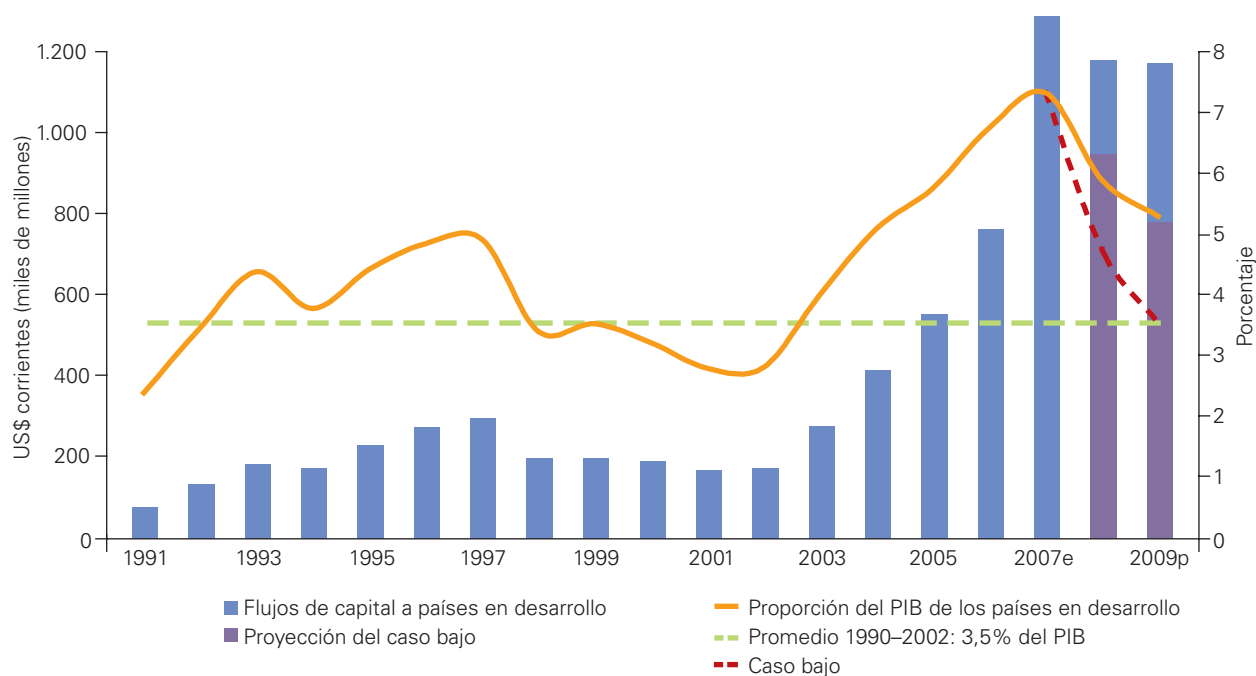
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

6.11.2 Flujos de capital privado* a países en desarrollo y su proporción de los flujos de capital privado totales, 1991-2005

Después de alcanzar más del 25% del total mundial a principios de los años noventa, los flujos de capital privado a los países en desarrollo constituyen una parte pequeña y declinante del total de flujos de capital privado.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

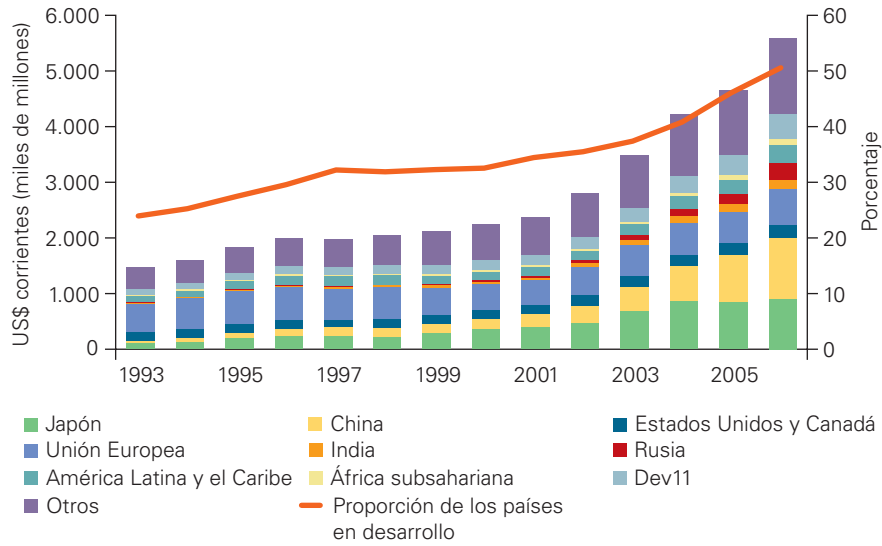


Fuente: Banco Mundial, Development Economics Group.

* Los flujos de capital privado consisten en flujos de deuda privada y otros flujos distintos a deuda. Los de deuda privada incluyen préstamos de bancos comerciales, bonos y otros créditos privados; los distintos a deuda son IED e inversiones de capital de portafolios.

6.11.3 Acumulación de reservas de países en desarrollo, 1993-2006

En la última década, los países en desarrollo han empezado a acumular reservas sustanciales.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

6.11.4 Desequilibrios mundiales

El aumento de las reservas de las economías ocurrió paralelamente a una reducción de la tasa de ahorros de Estados Unidos a bajos niveles sin precedentes.

Desequilibrio mundial								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Principales economías con reservas positivas								
Reservas totales, los 10 principales (sin oro, US\$ corrientes, millones)								
China	158	168	216	291	408	614	822	1068
Japón	287	355	395	461	663	834	834	880
Federación Rusa	8	24	33	44	73	121	176	296
Taiwán (China)	106	107	122	162	207	242	253	266
Corea, Rep. de	74	96	103	121	155	199	210	239
India	33	38	46	68	99	127	132	171
Singapur	77	80	76	82	96	113	116	136
Hong Kong (China)	96	108	111	112	118	124	124	133
Brasil	35	32	36	38	49	53	54	86
Malasia	31	28	30	33	44	66	70	82
Ahorro de hogares de EE.UU. (US\$ corrientes, miles de millones)								
	114	117	108	169	166	160	13	6
Como porcentaje del ingreso disponible de los hogares								
	1,7	1,6	1,4	2,2	2,0	1,8	0,1	0,1
Déficit en cuentas corrientes de Estados Unidos (US\$ corrientes, miles de millones)								
	300	415	389	472	528	665	729	857
Composición de los flujos de entrada de capital de EE.UU. por principales economías de mantenimiento de reservas (US\$ corrientes, miles de millones)								
Activos de propiedad extranjera en Estados Unidos, excluyendo derivados financieros (incremento/flujo de entrada financiero [+])								
Unión Europea	409	593	362	215	244	467	479	799
China	15	19	39	72	75	125	188	210
Medio Oriente	2	16	2	1	8	28	19	63
Japón	25	58	50	77	139	238	61	48
Alemania	49	72	62	18	40	35	32	42
Hong Kong (China)	11	10	29	15	38	11	32	38
Brasil	-1	1	8	-2	10	3	10	32
Corea, Rep. de	11	1	1	14	18	19	22	16
Singapur	-2	9	0	8	11	12	5	
India	3	-1	0	3	7	-3	4	5
Taiwán (China)	0	-2	9	11	23	8	11	4

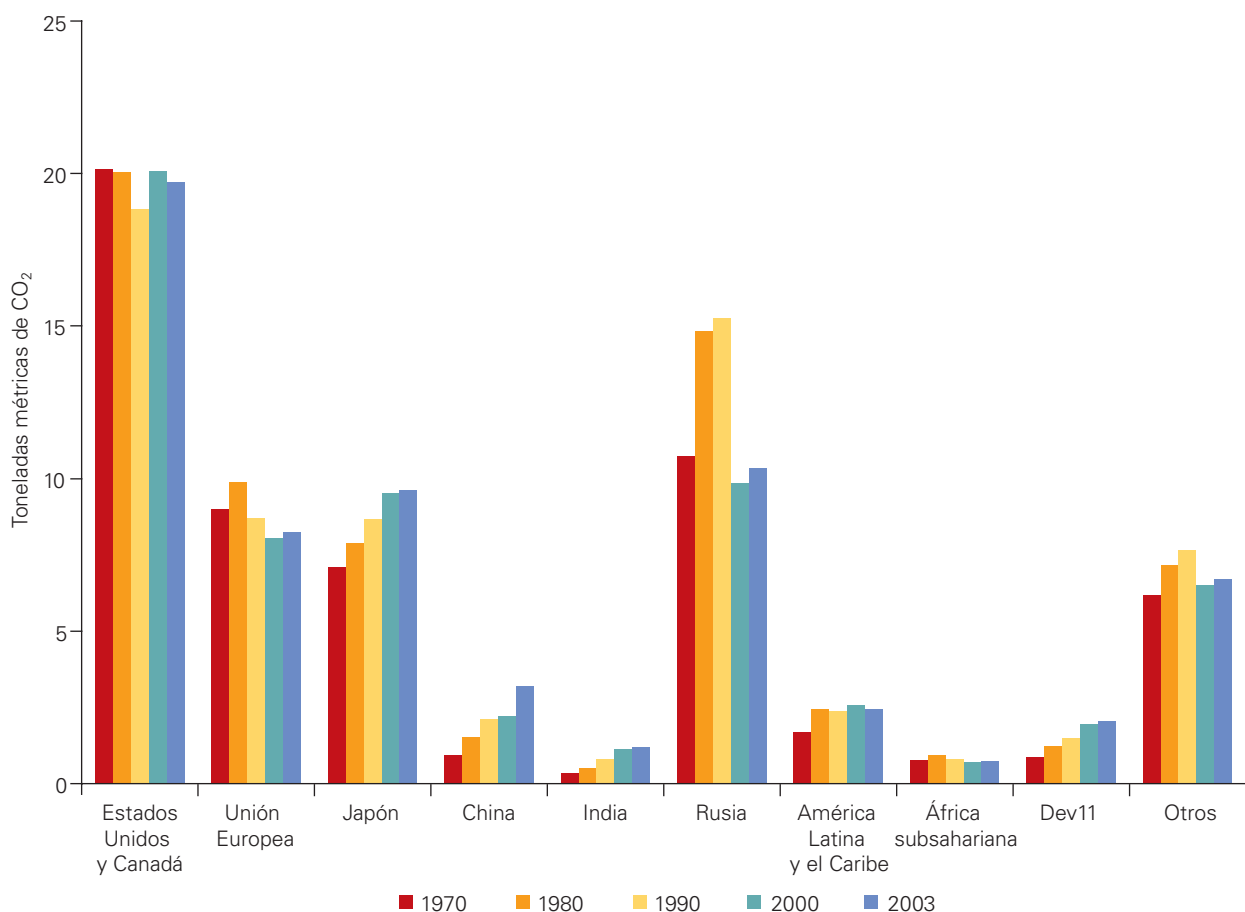
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007; Bureau of Economic Analysis, National Economic Accounts Data y United States International Transactions Accounts Data.

6.12 Cambio climático

El calentamiento global y sus costosas consecuencias potenciales constituyen una tendencia global importante, si no la más importante, que enfrentan las economías en desarrollo. Los gráficos que siguen ilustran algunas magnitudes del problema.

6.12.1 Emisión de carbono per cápita, 1970-2003

Las emisiones de CO₂ per cápita son inferiores a las de los países industrializados, pero aumentan rápidamente.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2007.

6.12.2 Emisiones de CO₂ en Estados Unidos, China e India, presente y futuro

Actualmente, las emisiones de carbono totales de China son aproximadamente iguales a las de Estados Unidos y las de India aproximadamente un quinto. Sin embargo, en términos per cápita, las emisiones de India fueron un 5% de las de Estados Unidos y las de China un 25%. Si India y China redujeran sus emisiones en un 20% durante los próximos 50 años (período en el que es probable que sus ingresos per cápita crezcan a los niveles de los países avanzados) y Estados Unidos las redujera en un 80%, entonces las emisiones per cápita de China e India serían aproximadamente iguales y representarían el 20% de los niveles de Estados Unidos, respectivamente.

Emisiones de China e India como porcentaje de los niveles de Estados Unidos

	Emisiones totales de CO ₂	Emisiones per cápita	PIB per cápita	Reducción de emisiones per cápita, del 80% en Estados Unidos y de 20% en China e India
India (% de Estados Unidos)	20	5	2	20
China (% de Estados Unidos)	100	25	6	100

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007*.

6.12.3 Intensidad de carbono en países seleccionados*

Los países industrializados producen mucho menos CO₂ que los países en desarrollo por unidad de producto, lo que refleja la tecnología más eficiente, la mezcla de producción y, posiblemente, los costos de energía, que tienden a estar más altamente subsidiados en los países en desarrollo.

Países	Producto
Estados Unidos	0,46
Unión Europea	0,29
Japón	0,19
China	1,67
India	1,30

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007*.

* Gigatoneladas de emisiones de CO₂ por billón de dólares de Estados Unidos de PIB.

6.12.4 La magnitud del desafío

El Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) ha evaluado que un nivel relativamente seguro de emisiones de CO₂ globalmente es de 14,5 gigatoneladas por año, que equivalen a 2,25 toneladas métricas por persona por año. El cuadro que sigue, del *Informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano* (2007), presenta las emisiones per cápita para los principales países industriales. Las emisiones mundiales de carbono están ahora en cerca del doble del nivel seguro, lo que significa que si se mantiene el producto actual, el *stock* de CO₂ en la atmósfera aumentará por encima de los niveles seguros en los próximos 40 años.

Las huellas globales de carbono en los niveles de la OCDE requerirían más de un planeta^a

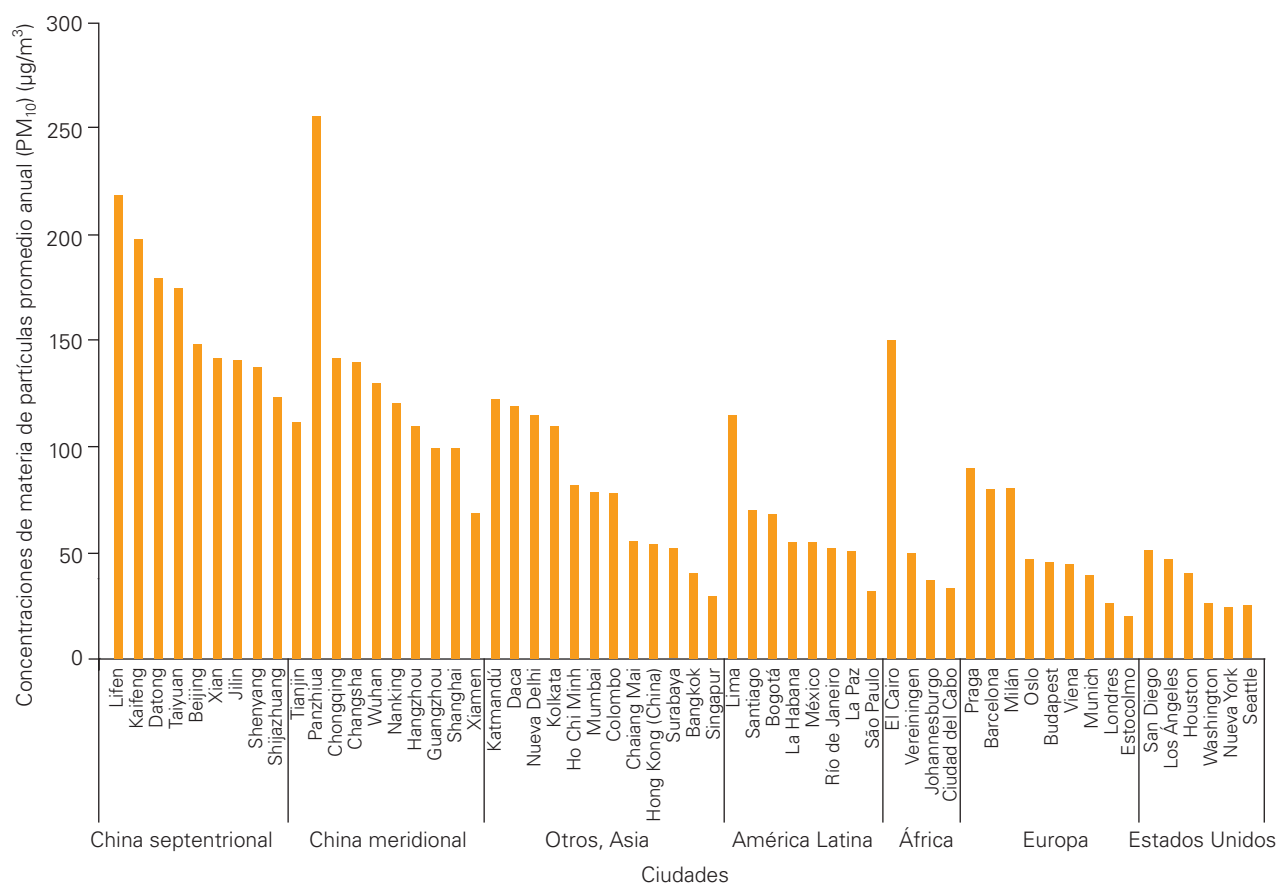
	Emisiones de CO ₂ per cápita (t CO ₂) 2004	Emisiones globales equivalentes de CO ₂ (Gt CO ₂) 2004 ^b	Número equivalente de presupuestos de carbono sostenibles ^c
Mundo ^d	4,5	29	2
Australia	16,2	104	7
Canadá	20,0	129	9
Francia	6,0	39	3
Alemania	9,8	63	4
Italia	7,8	50	3
Japón	9,9	63	4
Países Bajos	8,7	56	4
Reino Unido	9,8	63	4
Estados Unidos	20,6	132	9

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano* 2007, cálculos basados en la Tabla de Indicadores 24.

- a. En presupuestos de carbono sostenibles.
- b. Se refiere a emisiones globales si cada país del mundo emitiera a los mismos niveles per cápita que el país especificado.
- c. Basado en una ruta de emisiones sostenible de 14,5 Gt de CO₂ por año.
- d. Huella de carbono global actual.

6.12.5 Concentraciones de materia de partículas y dióxido de sulfuro

En adición al medio ambiente global, los países en desarrollo deben atender también los desafíos del medio ambiente local. Particularmente en las zonas urbanas, la contaminación del aire puede ser causa de severas enfermedades respiratorias y el mayor riesgo lo corren los niños. La contaminación del agua y su disponibilidad constituye otro desafío atemorizante.



Fuente: Liang, Congjie, ed. 2005. *China Environmental Yearbook 2005*. Brill Academia Publishers; y OMS 2005. Copia del gráfico está disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENENVIRONMENT/Resources/China_Cost_of-Pollution.pdf, p.xviii.

* La notación PM₁₀ se usa para describir partículas aéreas de 10 micrómetros o menos.

Glosario

Aglomeración: El agrupamiento geográfico de la actividad económica.

Externalidades de aglomeración: Los beneficios del agrupamiento –como la disponibilidad inmediata de un grupo de trabajadores calificados– por los cuales no pagan las empresas.

Déficit presupuestario: Lo que resulta cuando un gobierno gasta más de lo que puede obtener en rentas.

Cuenta de capital: Los países registran sus transacciones económicas con otras naciones en un libro mayor contable llamado balanza de pagos. La cuenta de capital es la parte de ese libro en la que registran el comercio internacional en activos, como bonos o acciones. Así, lleva la cuenta del flujo de capital que entra y sale del país.

Ganar terreno (*Catch-up*): El proceso mediante el cual las economías menos desarrolladas tienden a crecer a tasas más rápidas que las industrializadas porque pueden replicar los métodos de producción de las economías modernas, las instituciones y las tecnologías en lugar de desarrollarlas desde un principio.

Mecanismo de desarrollo limpio: Un arreglo bajo el Protocolo de Kyoto (que entró en vigor en 2005) que permite a los países industrializados invertir en la reducción de emisiones en los países en desarrollo como alternativa a reducirlas en sus propios países.

Destrucción creativa: Frase popularizada por el economista Joseph Schumpeter. En su visión del capitalismo, los empresarios ingresan a los mercados con nuevos productos y técnicas de producción que crean valor aunque destruyan el valor de las empresas existentes.

Cuenta corriente: A semejanza de la cuenta de capital (*ver* columna izquierda), la cuenta corriente forma parte de la balanza de pagos de un país, registrando sus transacciones con el resto del mundo. La cuenta corriente registra los ingresos de las exportaciones, los gastos sobre importaciones, las transferencias unilaterales, como las remesas de los emigrantes y el ingreso neto que obtiene el país de sus posesiones netas de activos extranjeros. Así, mientras la compra de un bono extranjero se registraría en la cuenta de capital, el interés recibido sobre ese bono se registraría en la cuenta corriente.

Déficit de cuenta corriente: Un país ejecuta un déficit de cuenta corriente cuando sus ingresos corrientes del resto del mundo no bastan para cubrirle sus pagos corrientes. En otras palabras, recibe menos ingreso de sus exportaciones de activos extranjeros que lo que debe pagar a otros países para importar sus productos, o para servir su deuda extranjera. Para ejecutar un déficit cuenta corriente, un país debe tomar un préstamo del resto del mundo, o tiene que vender activos.

Diversificación económica: Crear una nueva variedad de actividades económicas o industriales, lo que implica que la participación de los sectores tradicionales, usualmente la agricultura, disminuye.

Inversión extranjera directa: Flujos de entrada de capital de fuera del país que crean o se agregan a los activos de las empresas, como planta y equipo. Una característica importante de estos flujos es que no son fácilmente reversibles, a diferencia de algunos flujos financieros.

Coefficiente Gini: Una medida de desigualdad de los ingresos que varía entre cero (todos reciben el mismo ingreso) y uno (una persona recibe todo el ingreso). La mayoría de los países que cuentan con estimados, tienen coeficientes Gini entre 0,25 (Suecia en 2000) y 0,59 (Brasil en 2001).

Desequilibrios globales: El patrón mundial actual de ahorro y gasto, marcado por ahorro excesivo en Asia y el Medio Oriente y gasto excesivo en Estados Unidos. Estos patrones producen como resultado grandes excedentes de cuenta corriente en Asia y Medio Oriente y un gran déficit de cuenta corriente en Estados Unidos.

Sustitución de importaciones: Política oficial que intenta reemplazar las importaciones con bienes producidos internamente.

Políticas industriales: Cualquier regulación o gasto gubernamental que aspire a promover una industria o empresa particular. En los países en desarrollo las políticas industriales a menudo tienen el propósito de estimular la diversificación de las exportaciones mientras en los industrializados se dirigen a adelantar la frontera tecnológica.

Direccionamiento de la inflación: Un enfoque de banca central en el cual se anuncia una tasa objetivo de inflación y entonces el banco central intenta dirigir la inflación actual hacia el objetivo utilizando herramientas como la tasa de interés y otras.

Excedente laboral: Donde la mano de obra ofrecida está en exceso de la necesaria para realizar una actividad.

Incentivos de mercado: El incentivo para aumentar las actividades rentables y reducir las no rentables, con base en la demanda de bienes y servicios y el costo de proveerlos.

Mitigación: Reducción de la severidad de condiciones adversas. En el contexto del calentamiento

global, la mitigación se refiere a recortes en la emisión de gases de invernadero, o a otras medidas compensatorias que reduzcan la cantidad del calentamiento para una concentración dada de gases de invernadero.

Movilidad de recursos: La facilidad con la que el trabajo y el capital se mueven de una industria a otra, o de una región a otra.

Rentas de recursos: El valor excedente de los recursos naturales, como el petróleo, después de haber descontado todos los costos.

Análisis estático: Investigar las propiedades de una economía o mercado “en descanso”, cuando las fuerzas del mercado están en un equilibrio establecido. El análisis usualmente prosigue cambiando una o más variables, mientras se asume que los parámetros subyacentes permanecen iguales y se ignora la ruta tomada desde la situación inicial a la corregida. Por ejemplo, un análisis estático podría comparar los costos de producción de una empresa pequeña con los de una grande, asumiendo que los gustos y la tecnología permanecieran iguales.

Diversificación estructural: Un cambio importante en la economía de un país que implica extender actividades económicas en distintos campos. Esto puede incluir la reforma o la creación de nuevas instituciones económicas.

Transformación estructural: Un cambio fundamental en los métodos de organización económica de un país, como la reasignación de mano de obra, capital físico y humano en las industrias de la agricultura, las manufacturas y los servicios. Esto incluye la adición de unas actividades y la remoción de otras que ya no sean económicamente viables o rentables.

Reconocimientos

Expertos y académicos han ayudado a la Comisión a estar enterada del estado del arte en una variedad de campos, incluyendo temas que la investigación académica aún no ha resuelto y sobre los que existe una variedad de opiniones. Ellos han contribuido con artículos, presentaciones y aportes a las discusiones tanto dentro como fuera de los talleres durante los dos últimos años. Sus contribuciones han sido de importancia crítica para nuestro trabajo. Aunque cualquier expresión de reconocimiento omitirá reconocer por completo la importancia de su papel, de todas formas quiero agradecer a cada uno de ellos y también expresar cuánto apreciamos mis compañeros de la Comisión y yo su contribución y lo que disfrutamos nuestras interacciones. Me gustaría agradecer también a todos aquellos que contribuyeron a que los talleres fueran una realidad y a los demás que, en varias modalidades, ayudaron a que este proyecto terminara exitosamente.

Michael Spence
Junio, 2008

Secretariado

Darlington, Muriel
Hesse, Heiko
Manevskaya, Diana
Nowak, Dorota
Singh, Pavneet
Ticha, Ivana
Yenko, Marie
Zagha, Roberto

Equipo de comunicaciones

Brahmam, Maya, Banco Mundial
Cullen, Tim, consultor
Fisher, Paul, consultor
Viveros, Alejandra, Banco Mundial

Editor

Cox, Simón, *The Economist*

Apéndice estadístico

Jiang, Teng, Banco Mundial

Publicaciones

Bergeron, Denise, Banco Mundial
Chen, Shaohua, Banco Mundial
Gnanasundram, Pushpa, Banco Mundial
Gökdemir, Aziz, Banco Mundial
Lammers, Nancy, Banco Mundial
Lanjouw, Peter, Banco Mundial
McGroarty, Stephen, Banco Mundial
Pombo, Santiago, Banco Mundial
Sangraula, Prem, Banco Mundial

Sitios Web y Blog

Afif, Zeina, Banco Mundial
Alexis, Cindy, Banco Mundial
Del Rosario, Jorge F., Banco Mundial
Kuehl, Liz, FreeRange Studios
M'chich, Karim, Banco Mundial
Mishra, Swati Priyadarshini, Banco Mundial
Ozimek, Ryan, PICNet
Wielezynski, Pierre Guillaume, Banco Mundial

Participantes en talleres y autores de documentos

- Abdel-Rahman**, Hesham, University of New Orleans
- Ahluwalia**, Isher, Junta de Gobernadores de la Indian Council for Research on International Economic Relations (Icrier)
- Alam**, Asad, Banco Mundial
- Albrecht**, James, Georgetown University
- Alleyne**, George, Organización Panamericana de la Salud
- Alm**, James, Georgia State University
- Altenburg**, Tilman, German Development Institute
- Angel**, Solly, New York University
- Aninat**, Cristóbal, Ministerio de Asuntos Exteriores, Chile
- Anos Casero**, Paloma, Banco Mundial
- Aoki**, Masahiko, Stanford University
- Asabere**, Paul, Temple University
- Atlas**, Scott, Stanford University
- Backeus**, Karl, Ministry of Foreign Affairs of Sweden
- Bain**, Laurel, Eastern Caribbean Central Bank, St. Kitts y Nevis
- Banerji**, Arup, Banco Mundial
- Barr**, Nicholas, London School of Economics
- Behrman**, Jere, University of Pennsylvania
- Benabou**, Roland, Princeton University
- Bertaud**, Alain, Consultor
- Bhattacharya**, Amar, G-24 Secretariado
- Bhorat**, Haroon, University of Cape Town (Sudáfrica)
- Birdsall**, Nancy, Center for Global Development
- Bleakley**, Hoyt, University of Chicago
- Bloom**, David, Harvard University
- Bloom**, Nick, Stanford University
- Blyde**, Juan, Banco Interamericano de Desarrollo
- Bosworth**, Barry, The Brookings Institution
- Bourguignon**, François, Paris School of Economics
- Bowles**, Samuel, Santa Fe Institute and University of Siena
- Braga**, Carlos, Banco Mundial
- Brueckner**, Jan, University of California at Irvine
- Bruggenkamp**, Ammarens, Embajada de los Países Bajos en Estados Unidos
- Calderón**, César, Banco Mundial
- Cardoso**, Fernando Henrique, ex presidente de Brasil
- Caselli**, Francesco, London School of Economics
- Chawla**, Mukesh, Banco Mundial
- Chiquier**, Loic, Banco Mundial
- Cho**, Man, The Korea Development Institute (KDI) School
- Cichello**, Paul, Banco Mundial
- Cooper**, Richard, Harvard University
- Cottarelli**, Carlo, Fondo Monetario Internacional
- Cunha**, Flavio, University of Pennsylvania
- Dadush**, Uri, Banco Mundial
- De Mello**, Luiz, OCDE
- Deichmann**, Uwe, Banco Mundial
- Dhar**, Sanjay, Banco Mundial
- Dobronogov**, Anton, Banco Mundial
- Eldhagen**, Erik, Banco Mundial
- Ellis**, Randall, Boston University
- Engel**, Eduardo, Yale University
- Fares**, Jean, Banco Mundial
- Fatás**, Antonio, Professor, Insead
- Fernandes-Arias**, Eduardo, Banco Interamericano de Desarrollo
- Ferreira**, Francisco, Banco Mundial
- Fields**, Gary, Cornell University
- Filmer**, Deon, Banco Mundial
- Fischer**, Ronald, Universidad de Chile
- Fisman**, Raymond, Columbia University
- Fleischmann**, Alan, ImagiNations
- Fortson**, Jane, University of Chicago
- Fox**, Louise, Banco Mundial
- Freeman**, Richard, National Bureau of Economic Research
- Freire**, María Emilia, Banco Mundial
- Fuhr**, Harald, University of Potsdam
- Geelen**, M.W.M.S., Ministry of Foreign Affairs, Países Bajos
- Gelb**, Alan, Banco Mundial
- Gertler**, Paul, University of California, Berkeley
- Giavazzi**, Francesco, Bocconi University (Italia) y Massachusetts Institute of Technology
- Giles**, John, Banco Mundial
- Gordon**, Roger, University of California, San Diego
- Gottret**, Pablo, Banco Mundial
- Green**, Richard, George Washington University
- Grigonyte**, Dalia, The European Commission

Gutiérrez, Catalina, Banco Mundial
Gwinner, William, Banco Mundial
Haacker, Markus, Fondo Monetario Internacional
Hagan, Harry, Department for International Development (DFID), Reino Unido
Haltiwanger, John, University of Maryland
Hammer, Jeffrey, Princeton University
Hannah, Lawrence, Banco Mundial
Hanson, Gordon, University of California, San Diego
Hanushek, Eric, The Hoover Institution, Stanford University
Harrison, Ann, University of California-Berkeley
Hartler, Christina, SIDA
Healey, Paul, Department for International Development (DFID), Reino Unido
Hegedüs, József, Metropolitan Research Institute, Budapest (Hungría)
Henderson, Vernon, Brown University
Holzmann, Robert, Banco Mundial
Hwang, Min, George Washington University
Ikhsan, Mohamad, Coordinating Ministry for Economic Affairs of Indonesia
Jack, William, Georgetown University
Jaramillo, Carlos Felipe, Banco Mundial
Johnson, Simon, Fondo Monetario Internacional
Jones, Ben, Northwestern University
Joshi, Manosh, Embassy of India, Washington, DC
Jousten, Alain, Fondo Monetario Internacional
King, Elizabeth, Banco Mundial
Kingsmill, William, Department for International Development (DFID), Reino Unido
Klasen, Stephan, University of Goettingen
Kumar, Manmohan Singh, profesor visitante, Georgetown University
Kumar, Rajiv, Indian Council of International Economic Relations
Laszek, Jacek, Central Bank of Poland
Leamer, Edward, University of California, Los Ángeles
Lederman, Daniel, Banco Mundial
Lee, Chung Min, National University of Singapore
Levy, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo
Lewis, Maureen, Banco Mundial
Linn, Johannes, The Brookings Institution
Logan, John, Brown University
Lombardi, Domenico, The Oxford Institute for Economic Policy and The Brookings Institution
Lucas, Robert, University of Chicago
Lundstrom, Susanna, Banco Mundial
MacCallum, Lisa, The Nike Foundation
Mahajan, Sandeep, Banco Mundial
Mahub Al-Matin, Kazi, Banco Mundial
Mahovsky, Madeleine, The European Commission
Malpezzi, Steve, University of Wisconsin-Madison
May, Ernesto, Banco Mundial
Meadows, Graham, European Research Institute, University of Sussex
Mendelsohn, Robert, Yale University
Merchant, Ann, Banco Mundial
Mohanty, P. K., Ministry of Urban Development y Poverty Alleviation, Gobierno de India
Moreno-Dodson, Blanca, Banco Mundial
Morrison, Andrew, Banco Mundial
Mowery, David, University of California-Berkeley
Mulas, Alberto, SHF, Mexico City
Mustafaoglu, Zafer, Banco Mundial
Nabli, Mustapha, Banco Mundial
Naim, Moises, Foreign Policy Magazine
Nankani, Gobind, Global Development Network
Nehru, Vikram, Banco Mundial
Nero, Jennifer, Eastern Caribbean Central Bank (St. Kitts y Nevis)
Nichols, Garth, Eastern Caribbean Central Bank (St. Kitts y Nevis)
Nordhaus, William, Yale University
Obstfeld, Maurice, University of California Berkeley
Olsen, Édgar, University of Virginia
Opper, Barbara, U.S. Treasury Office of Technical Assistance
Ozden, Caglar, Banco Mundial
Ozer, Ceren, Banco Mundial
Pack, Howard, University of Pennsylvania
Palmade, Vincent, International Finance Corporation
Patrinos, Harry, Banco Mundial
Perotti, Roberto, University of Bocconi (Italia)
Perry, Guillermo, Banco Mundial
Peterson, George, The Urban Institute
Pinto, Brian, Banco Mundial

Pritchett, Lant, Center for Global Development
Rajan, Raghuram, University of Chicago
Ramachandran, S., Banco Mundial
Ramos, María, Transnet, Ltd. (Sudáfrica)
Renaud, Bertaud, Banco Mundial
Rivlin, Alice, The Brookings Institution
Rodríguez-Clare, Andrés, Penn State University
Rodrik, Dani, Harvard University
Rosenzweig, Mark, Yale University
Rossi-Hansberg, Esteban, Princeton University
Sánchez Puerta, María Laura, Banco Mundial
Sasin, Marcin, Banco Mundial
Schady, Norbert, Banco Mundial
Segal, Susan, Americas Society y Council of the Americas
Sheppard, Stephen, Williams College
Shiller, Robert, Yale University
Simler, Kenneth, Banco Mundial
Singh, Smita, Flora y William Hewlett Foundation
Sjoblom, Mirja, Banco Mundial
Sridhar, Shri S., National Housing Bank, Gobierno de India
Srinivasan, T. N., Yale University
Stehn, Sven Jari, Fondo Monetario Internacional
Stephens, Mark, The University of York (Reino Unido)
Suárez, Reuben, Organización Mundial de la Salud
Svejnár, Jan, University of Michigan
Tanzi, Vito, Fondo Monetario Internacional
Ter-Minassian, Teresa, Fondo Monetario Internacional
Thalwitz, Margret, Banco Mundial
Toruan, Henry, Coordinating Ministry for Economic Affairs of Indonesia
Tybout, James, Pennsylvania State University
Udry, Christopher, Yale University
Van den Noord, Paul, The European Commission
Van Gelder, Linda, Banco Mundial
Van Order, Robert, University of Michigan
Vashakmadze, Ekaterine, Banco Mundial
Villani, Kevin, San Diego State University
Viveros, Alejandra, Banco Mundial
Vodopivec, Milan, Banco Mundial
Vyborny, Kate, Center for Global Development
Wacziarg, Romain, Stanford University
Wallace, William, Banco Mundial
Warner, Andrew, Millennium Challenge Corporation
Watkins, Alfred, Banco Mundial
Weil, David, Brown University
Whitehead, Christine, London School of Economics
Wong, Grace, University of Pennsylvania
Woodruff, Chris, University of California, San Diego
Wu, Weiping, Virginia Commonwealth University
Wyplosz, Charles, Graduate School of International y Development Studies, Ginebra (Suiza)
Yezer, Anthony, George Washington University
Yusuf, Shahid, Banco Mundial

Autores de artículos y estudios de casos

Acemoglu, Daron, Massachusetts Institute of Technology
Aghion, Philippe, Harvard University
Ahmed, Sadiq, Banco Mundial
Arnott, Richard, University of California-Riverside
Attanasio, Orazio, University College, Londres
Banerjee, Abhijit, Massachusetts Institute of Technology
Bernardo, Romeo, Lázaro, Bernardo Tiu, y Associates, Inc.
Bhattasali, Deepak, Banco Mundial
Bloom, David, Harvard University
Brady, David, Stanford University
Brenton, Paul, Banco Mundial
Canning, David, Harvard University
Cárdenas, Mauricio, Fedesarrollo (Colombia)
Cardoso, Fernando-Henrique, ex presidente de Brasil
Cline, William, Peterson Institute for International Economics and the Center for Global Development
Collier, Paul, University of Oxford
Das, Jishnu, Banco Mundial
Demirgüç-Kunt, Asli, Banco Mundial
Dickens, William, University of Maryland
Duranton, Gilles, University of Toronto
Durlauf, Steven, University of Wisconsin-Madison
Eichengreen, Barry, University of California, Berkeley

El Beblawi, Hazem, Arab Monetary Fund
El-Erian, Mohamed, Pimco
Eng, Alvin, Monetary Authority of Singapore
Estache, Antonio, Université Libre de Bruxelles (Bélgica)
Fatas, Antonio, Insead
Fay, Marianne, Banco Mundial
Ffrench-Davis, Ricardo, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (Eclac) y Universidad de Chile
Frankel, Jeffrey, Harvard University
Gómez-Ibáñez, José, Harvard University
Graeff, Eduardo, São Paulo State Government Representation Office in Brasilia
Hakimian, Hassan, Cass Business School (Reino Unido)
Hesse, Heiko, Fondo Monetario Internacional
Hoekman, Bernard, Banco Mundial
Hofman, Bert, Banco Mundial
Iyoha, Milton, Igbinedion University (Nigeria)
Izvorski, Ivailo, Banco Mundial
Jack, William, Georgetown University
Jaffee, Dwight, University of California-Berkeley
Jakubiak, Malgorzata, Center for Social and Economic Research (CASE), (Polonia)
Kanbur, Ravi, Cornell University
Kigabo, Thomas, National Bank of Rwanda and National University of Rwanda
Kim, Sukkoo, Washington University in St. Louis
Kolesar, Peter, Center for Social and Economic Research (CASE), (Polonia)
Kremer, Michael, Harvard University
Kurekova, Lucía, Central European University (Hungría)
Lehoucq, Fabrice E., University of North Carolina-Greensboro
Levine, Ross, Brown University
Light, Miles, University of Colorado
Loewald, Christopher, Ministro de Finanzas (Sudáfrica)
Lumiste, Rünno, Tallinn University of Technology (Estonia)
Mahajan, Sandeep, Banco Mundial
Mahmud, Wahiduddin, University of Dhaka (Bangladesh)
Maipose, Gervase, University of Botswana
Mattoo, Aaditya, Banco Mundial
Meghir, Costas, University College, Londres
Mkapa, Benjamin William, ex presidente de Tanzania
Montiel, Peter, Williams College
Ndiaye, Mansour, Proximis International, Dakar
Newfarmer, Richard, Banco Mundial
Page, John, St. Anthony's College, Oxford y Banco Mundial
Pefferly, Robert, Estonian Business School (Estonia)
Purju, Alari, Tallinn University of Technology (Estonia)
Quigley, John, University of California-Berkeley
Rama, Martin, Banco Mundial
Robinson, Edward, Monetary Authority of Singapore
Robinson, James, Harvard University
Rodrik, Dani, Harvard University
Rozo, Sandra, Fedesarrollo (Colombia)
Schmidt-Hebbel, Klaus, Banco Central de Chile
Stavrakeva, Vania, The Brookings Institution
Tan, Yin Ying, Monetary Authority of Singapore
Tang, Christine, Lazaro, Bernardo Tiu, y Associates, Inc.
Taymaz, Erol, Middle East Technical University (Turquía)
Varshney, Ashutosh, University of Michigan
Venables, Anthony, Department for International Development (DFID) y University of Oxford (Reino Unido)
Vishwanath, Tara, Banco Mundial
Walkenhorst, Peter, Banco Mundial
Werneck, Rogério, Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Wheeler, David, Center for Global Development
Williamson, John, Peterson Institute for International Economics
Wu, Tingliang, Development Research Center of the State Council (China)
Wyplosz, Charles, The Graduate Institute, Ginebra (Suiza)
Yilmaz, Kamil, Koç University, Turkey
Yusof, Zainal, National Implementation Task Force (Malasia)

Organizadores de los talleres

Annez, Patricia, Banco Mundial
Buckley, Robert, The Rockefeller Foundation
Carneiro, Pedro, University College, Londres
Kharas, Homi, Wolfensohn Center for
Development, The Brookings Institution
Lewis, Maureen, Banco Mundial
Maloney, William, Banco Mundial
Nowak, Dorota, Banco Mundial
Paci, Pierella, Banco Mundial
Peregoy, Joseph, B&B Reporters
Salzman, Randy, B&B Reporters
Serven, Luis, Banco Mundial
Wheeler, Haynie, Center for the Study of
Globalization, Yale University

Grupo de trabajo

Carneiro, Pedro, University College, Londres
Kharas, Homi, Wolfensohn Center for
Development, The Brookings Institution
Leipziger, Danny, Banco Mundial
Lim, Edwin, China Economic Research and
Advisory Programme
Romer, Paul, Stanford University y Hoover
Institution
Solow, Robert, Nobel Laureate in Economics and
Professor Emeritus, Massachusetts Institute of
Technology
Zagha, Roberto, Growth Commission Secretariado
y Banco Mundial

- ¿Por qué han logrado un rápido crecimiento sostenido solo 13 economías del mundo en desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial?
- ¿Por qué es necesaria la vinculación a la economía global para lograr un alto crecimiento?
- ¿Por qué no ganan la confianza del público las estrategias de crecimiento de algunos países?
- ¿Por qué son la equidad y la igualdad de oportunidades componentes importantes de las estrategias de crecimiento exitosas?
- ¿Por qué no logran muchos países dotados con riqueza de recursos naturales un alto crecimiento?
- ¿Por qué ningún país ha logrado jamás un rápido crecimiento sostenido sin altas tasas de inversión pública?
- ¿Por qué no siempre paga devaluar la tasa de cambio? ¿Cuándo sí paga?
- ¿Por qué es la nutrición de la niñez tan importante para el crecimiento económico?
- ¿Por qué pierden dinámica de crecimiento algunas economías cuando otras se mantienen creciendo?
- ¿Por qué ningún país ha logrado jamás el crecimiento sostenido a largo plazo sin urbanización?
- ¿Por qué deberían eliminarse los subsidios a la energía?
- ¿Por qué el calentamiento global y los mayores precios de los alimentos, la energía y los minerales plantean desafíos al crecimiento futuro potencial en los países en desarrollo?
- ¿Por qué es importante el envejecimiento de la población mundial para el crecimiento de los países en desarrollo y sus perspectivas de empleo?

El *Informe sobre el crecimiento* no tiene todas las respuestas, pero identifica algunos de los conocimientos y niveladores de políticas clave para ayudar a los países a lograr un crecimiento alto, sostenido e incluyente.

Resultado de dos años de trabajo de 19 líderes experimentados y dos economistas ganadores del Premio Nobel, el *Informe sobre el crecimiento* es el análisis más completo hasta la fecha de los ingredientes que, si se utilizan en la prescripción correcta en cada país, pueden lograr el crecimiento y contribuir a alejar a la población de la pobreza.



Australian Government
AusAID



Dutch Ministry
of Foreign Affairs



BANCO MUNDIAL



Mundi-Prensa

Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo

Montek Singh Ahluwalia
Edmar Bacha
Dr. Boediono
Lord John Browne
Kemal Dervis
Alejandro Foxley
Goh Chok Tong
Han Duck-soo
Danuta Hübner
Carin Jämtin
Pedro-Pablo Kuczynski
Danny Leipziger, subdirector
Trevor Manuel
Mahmoud Mohieldin
Ngozi N. Okonjo-Iweala
Robert Rubin
Robert Solow
Michael Spence, director
Sir K. Dwight Venner
Ernesto Zedillo
Zhou Xiaochuan

El Mandato de la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo es reunir las mejores interpretaciones existentes sobre las políticas y estrategias que fundamentan el rápido crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Los dirigentes de los países en desarrollo componen la audiencia de la Comisión. Ésta cuenta con el apoyo de los gobiernos de Australia, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido, y también de la William and Flora Hewlett Foundation y el Grupo del Banco Mundial.

ISBN 978-958-8307-50-3



9 789588 307503